Proyecto financiado por la Unión Europea

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD (DCI-ALA/2013/330-003)

Proyecto Anti-corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

INFORME FINAL

Periodo de referencia: 8 de enero de 2014 al 8 de julio de 2018

Fecha de elaboración: 4 de enero de 2018

Elaborado por: Equipo FIIAPP del Proyecto ACTUE Colombia

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN 7

PRIMERA PARTE

II. CONTEXTO 9
2.1 Corrupción en Colombia 9
2.2 Lucha contra la corrupción en la agenda estatal 11
2.3 Acuerdos de Paz 12
III. DISEÑO Y PRINCIPALES AJUSTES DEL PROYECTO ACTUE COLOMBIA 13
3.1 Aspectos que afectaron la implementación inicialmente prevista 14
3.2 Lógica de intervención 16
Componente 1: Infraestructura de integridad pública 17
Componente 2: Estrategias sectoriales de transparencia e integridad 18
Componente 3: Promoción de control ciudadano y de participación del sector privado 19
Componente 4: Fortalecimiento de la detección e investigación de actos de corrupción 20
IV. RESULTADOS 22
4.1 Infraestructura de integridad 22
Transparencia y acceso a la información pública 23
Rendición de Cuentas 26
Cultura de Integridad 27
Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) 29
Protección de Denunciantes 31
Control Interno 32
Observatorio de Transparencia y Anticorrupción 32
Fortalecimiento institucional para la integridad *34*
Revisión del Sistema de Integridad: OCDE- Integrity Review 34
Secretaria de Transparencia 35
Función Pública 37
4.2 Estrategias sectoriales 39
Salud
Industrias extractivas 45
Justicia Abierta - Consejo de Estado 47
4.3 Co-responsabilidad de la sociedad civil y sector privado 49
Veeduría a la Ley de Transparencia 49
Veeduría al Estatuto de Ciudadanía Juvenil 50
Fortalecimiento de redes existentes en transparencia y anticorrupción 51
Fortalecimiento de instancias de participación ciudadana 51
Sociedad civil rinde cuentas 52
Programa de capacitación virtual 53
Apoyo a la participación de la sociedad civil en EITI y AGA 53
Iniciativas de autorregulación del sector privado 54
4.4 Estrategia territorial 56
Fortalecimiento de Gobierno Abierto en gobernaciones y municipios piloto 56
Red Gobernaciones Abiertas 58
Control social territorial 58
Comisiones Regionales de Moralización 59
V. Consideraciones acerca de los enfoques integral, sectorial y multi-actor 60
VI. Consideraciones acerca de los objetivos general y específico de ACTUE Colombia 63
VII. Recomendaciones 65

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEGUNDA PARTE

VIII. Seguimiento y Evaluación del Proyecto ACTUE Colombia 72
IX. Visibilidad de la Unión Europea y del proyecto ACTUE Colombia 72
9.1 Materiales digitales y audio-visuales..... 73
X. Ejecución económica y compromisos contractuales..... 75
XI. Medidas de control y auditoría..... 77
XII. Anexos 77

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ACRÓNIMOS

AGA	Alianza de Gobierno Abierto o OGP por sus siglas en inglés
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
C-4	Comité de Coordinación Contra la Corrupción
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CNCLCC	Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción
CTN	Comité Tripartita Nacional de EITI
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DUE	Delegación de la Unión Europea
EAA	Empresas Activas en Anticorrupción
EITI	*Extractive Industry Transparency Initiative* (Iniciativa de Transparencia en el Sector de Industrias Extractivas)
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
Función Pública	Departamento Administrativo de la Función Pública
IGA	Índice de Gobierno Abierto
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
MOA	*Memorandum of Agreement*
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAAC	Planes de Atención y Atención Ciudadana
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PGN	Procuraduría General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
SIRI	Sistema de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad
ST	Secretaría de Transparencia
TPC	Transparencia por Colombia
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SINOPSIS DEL PROYECTO

Título del Proyecto	"Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia"
Número de Referencia	DCI-ALA/2013/330-003
Duración del Proyecto	54 meses
Fecha de inicio del Proyecto	8 de enero de 2014
Plazo para celebración de contratos individuales (D+3)	7 de enero de 2017
Fecha de fin del periodo de aplicación del Proyecto	8 de julio de 2018
Autoridad Contratante Persona de contacto:	Unión Europea representada por la Comisión Europea y su Delegación en Colombia Calle 116 #7-15 Piso 12 Edif. Cusezar Bogotá (Colombia) **Tito Contreras** Oficial de Cooperación Teléfono: (+57) 1 7477700 ext. 136 Tito.Contreras@eeas.europa.eu
Organismo delegado	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)
Beneficiario(s)[1]	***Entidad beneficiaria principal:*** Secretaría de Transparencia
	Otras entidades beneficiarias: Agencia Colombia Compra Eficiente, Departamento Administrativo de la Función Pública, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y de la Protección Social, INVIMA, Consejo de Estado, Procuraduría General de la Nación, Unidad de Información y Análisis Financiero.

[1] Las entidades beneficiarias señaladas en este apartado reciben asistencia técnica pero no gestionan el presupuesto del Proyecto.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, en orden a sus fines fundacionales y respondiendo a una solicitud del Presidente Juan Manuel Santos de apoyo técnico en la lucha contra la corrupción, desarrolló de la mano del Gobierno, especialmente de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante Función Pública) y otros actores del Estado y de la sociedad civil, la Acción ***"Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia"*** que dio origen al Convenio de Financiación DCI-ALA/2012/023-476 con una asignación presupuestaria de 9.020.000 Euros, de los cuales 8.200.000 son de la Unión Europea y 820.000 Euros corresponden a la contribución del Gobierno de Colombia. El período de ejecución previsto fue de 72 meses, iniciando su implementación el 28 de junio de 2013. Este Convenio de Financiación se implementó bajo dos modalidades de gestión presupuestaria:

1. ***Gestión centralizada indirecta (Indirect Management Delegation Agreement –IMDA o Cooperación Delegada).*** Mediante un Acuerdo de Delegación (DCI-ALA/2013/330-003) entre la Unión Europea (UE) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), se gestionaron 7.475.000 Euros en un periodo de aplicación de 54 meses (***iniciado el 8 de enero de 2014 y finalizando el 8 de julio 2018***).

2. ***Gestión centralizada directa.*** La Corporación Transparencia por Colombia (TPC) se encargó de la ejecución de 725.000 Euros, orientados a apoyar el funcionamiento de la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y el desarrollo de los Índices de Transparencia de Entidades Públicas (ITEP), mediante subvención otorgada a esta Corporación. Este convenio finalizó en marzo de 2017.

El presente documento rinde cuentas a la ciudadanía, entidades del Estado, Unión Europea y cooperantes internacionales, sobre los resultados de la implementación del mencionado Acuerdo de Delegación entre la UE y la FIIAPP sobre lo que se denomina de aquí en adelante ***Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia (ACTUE Colombia).***

Este Informe Final se centra en los resultados esperados y no esperados de la intervención en Colombia, en relación con el fortalecimiento institucional para la lucha contra la corrupción, tomando en cuenta el marco lógico presentado a la Unión Europea, los cuatro Informes de Aplicación sobre los años 2014-2017, documentos de análisis acerca de los avances de la implementación de las políticas anticorrupción en Colombia, datos entregados por autoridades nacionales y organizaciones de la sociedad civil, así como los resultados de la Evaluación Externa del proyecto ACTUE Colombia, se adjunta como ANEXO IV.

El contenido está divido en dos grandes bloques, el primero: inicia con el contexto económico, político y social en el que se desarrolló el proyecto durante sus cuatro años y medio de ejecución, los hechos que incidieron en su implementación y los cambios gruesos que se generaron en la implementación del proyecto. Continua con la explicación de la lógica de intervención, aclarando los conceptos centrales del Proyecto, los cuales se retoman y analizan posteriormente de forma transversal en el documento.

Posteriormente, se presentan los resultados alcanzados y los retos de la ejecución del proyecto ACTUE Colombia en dos sentidos: Por un lado, de los cuatro componentes del proyecto y las líneas de acción al interior del mismo, incluyendo resultados indirectos que surgieron de la ejecución del mismo. Por el otro, resultados e impactos generales que han sido resaltados por autoridades nacionales, sociedad civil y que han sido identificados directamente por el equipo de ACTUE Colombia o el equipo evaluador; Sustentia. El foco principal de esta parte es analizar el estado de avance de las políticas e iniciativas acompañadas por ACTUE Colombia finalizada su implementación.

A continuación, se realiza una mención aparte del enfoque integral, sectorial y multiactor así como al objetivo general y específico del proyecto como análisis previo a tener en cuenta para abordar la propuesta de lecciones aprendidas del proyecto ACTUE Colombia, en relación con los resultados logrados, el modelo de implementación, la coordinación institucional, entre otros aspectos que se consideran fundamentales resaltar, focalizando este apartado en recomendaciones dirigidas a la Unión Europea para posibles futuros apoyos en las materias del Proyecto así como en relación con el modelo de gestión de Cooperación Delegada y al Gobierno de Colombia sobre las políticas de transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación ciudadana a nivel nacional, territorial y sectorial.

Es importante mencionar que los resultados del convenio ejecutado por Transparencia por Colombia, así como de la ejecución de los recursos de contrapartida del Gobierno no hacen parte de este documento. No obstante, se tiene en cuenta su incidencia en las actividades apoyadas por ACTUE Colombia como se explica en apartados específicos del presente documento.

Finalmente en la Segunda Parte del presente informe se incluye seguimiento y evaluación del proyecto, la Estrategia de comunicación y visibilidad, finalizando con la rendición de cuentas financiera: se aporta un resumen con la ejecución económica del proyecto, incluyendo información sobre las prefinanciaciones percibidas, transferencia de activos, medidas y controles de auditoría a los que el Organismo delegado se ha sometido hasta la fecha. Asimismo se adjunta como anexo una relación actualizada de todos los compromisos jurídicos celebrados durante la implementación y el importe definitivo de los mismos.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRIMERA PARTE

II. CONTEXTO

El desarrollo del proyecto ACTUE Colombia y el alcance de su objetivo principal de fortalecer las capacidades institucionales del Estado en transparencia, integridad y prevención de la corrupción, está enmarcado en el contexto económico, social y político de Colombia desde el 2012 (diseño del proyecto) hasta 2018 (cierre). Las dinámicas políticas, las variaciones en cuanto al nivel de prioridad que ha tenido la corrupción en la agenda pública nacional, la estrategia del gobierno del Presidente Santos de ampliar la participación de Colombia en organismos e iniciativas internacionales y la negociación de la paz con grupos armados influenció el diseño e implementación del proyecto, así como las relaciones con los diferentes actores que intervinieron en él.

2.1 Corrupción en Colombia

Colombia es un país que se caracteriza en Latinoamérica por contar con una economía estable, cuyo crecimiento no sobrepasa un digito ubicándose entre el 2% y el 4% de acuerdo con el DANE. Como mencionó el Presidente Santos, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2017, organismos internacionales han resaltado la solidez de los indicadores económicos y sociales frente a las fluctuaciones de la economía global. Además, mencionó que, en siete años, más de 5 millones de colombianos superaron la pobreza; se demuestra en una constante reducción de la pobreza multidimensional, ubicándose actualmente en el 17%[2].

Adicionalmente, Colombia es un país que ha sido fuertemente afectado por un conflicto interno armado entre guerrillas, grupos paramilitares y Estado durante las últimas cinco décadas. Los diferentes grupos armados han hecho uso de distintas redes de ilegalidad, el crimen organizado, la extorsión, el contrabando y el narcotráfico, para mantener su poder (legal o ilegal). Estas redes se alimentan y refuerzan con esquemas y redes de corrupción en Colombia, ocasionando diferentes formas de violencia y afectando la calidad de vida de la población, el desarrollo económico y la garantía de derechos de la ciudadanía. Los distintos grupos armados así como redes de crimen organizado han buscado instrumentalizar el Estado y sus recursos para beneficio propio, modificar la ley, evadir sanciones y aprovechar el poder político nacional y regional a sus intereses.[3]

[2] Ver en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2017

[3] Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (septiembre de 2012). Narcotráfico, corrupción y Estado. Bogotá D.C: Random House Mondadori, SAS.

Han sido recurrentes los escándalos de corrupción de gran envergadura en Colombia. La parapolítica, incluyendo el proceso de expansión y control paramilitar mediante la influencia en la política nacional y regional, y el acercamiento de las elites regionales a los diferentes grupos paramilitares para adquirir o conservar poder político. La caída de Interbolsa, conglomerado bursátil en Colombia, por delitos asociados a manipulación fraudulenta de acciones y administración desleal, entre otros. Casos de corrupción en el sector salud como el de Saludcoop por uso indebido de recursos. Los múltiples carruseles de corrupción, como el de la contratación en Bogotá, el de las pensiones en la justicia, el de la hemofilia, para mencionar solo algunos de los últimos años. Además, los esquemas complejos de corrupción como en el Canal de Dique, la gestión de los programas de alimentación escolar, el manejo del programa de Agro Ingreso Seguro, así como la corrupción en la justica y las altas cortes.

Los escándalos de gran corrupción en Colombia y el cubrimiento de los medios afecta la agenda nacional situando esta problemática como un aspecto de permanente preocupación de la población en la realidad colombiana. Pero mientras que diferentes prácticas corruptas como el clientelismo y amiguismo son ampliamente reconocidas como conductas profundamente arraigadas y socialmente toleradas en la cultura colombiana, los esquemas complejos de gran corrupción suelen ser rechazadas e impactan negativamente en la confianza en y la legitimidad del Estado.

Frente a este contexto***, Colombia no muestra progreso en las mediciones de percepción de corrupción*** a pesar de los desarrollos normativos que el Estado ha generado para contrarrestarla. En el ***Índice de Percepción de Corrupción*** de Transparencia Internacional que mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público, en dónde 0 es alta y 100 baja, Colombia obtuvo una calificación de 37 puntos para el año 2017 ubicándose en el puesto 94 entre 180 países. Con respecto a la calificación obtenida en el año 2012, que fue de 36, sólo mejoró en 1 punto. En el indicador de ***"control de la corrupción" del Banco Mundial***, que refleja la percepción en la cual el poder político es ejercido para ganancias privadas incluyendo grandes y pequeñas formas de corrupción, así como la captura del Estado por élites e intereses privados, en donde 0 es baja y 100 alta, Colombia tuvo una calificación de 44.23 en el 2016. Frente al 2012 aumentó la percepción dado que en este año Colombia tenía una calificación levemente menor de 43.13.

En la medición ***Latinobarómetro***, que evalúa diferentes variables relacionadas con la democracia, gobernanza y gobernabilidad en 18 países de Latinoamérica, la corrupción ha sido desde el año 2014 hasta el 2016 el cuarto problema en nivel importancia para los colombianos. En el año 2016, el 82% de las personas percibían que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos.

Finalmente, en la encuesta ***Barómetro de las Américas*** realizada por el Proyecto de Opinión Publica (LAPOP), desde el 2009 la percepción de corrupción en Colombia ha aumentado considerablemente. Esta escalada, alcanzó un máximo en el año 2012, cuando Colombia ocupó el primer lugar con la percepción de corrupción más alta entre los países de la región, con casi 80 puntos en la escala de 0 a 100. En 2015, Colombia bajó levemente a 79.6 puntos.

Lo anterior permite hacer la siguiente afirmación: la ciudadanía en Colombia desconfía de las instituciones públicas, representantes y servidores públicos y hay una seria falta de legitimidad del Estado. Sin importar las estrategias y políticas que el Gobierno haya implementado hasta la fecha, la ciudadanía parte de la premisa que la mayoría de los políticos, entidades públicas y funcionarios públicos aspire hacer uso de las instituciones y dineros públicos para beneficio propio.

2.2 Lucha contra la corrupción en la agenda estatal

No obstante los altos niveles de percepción de corrupción es importante mencionar que Colombia ha promovido, por un lado, estrategias de buen gobierno y transparencia para el fortalecimiento de una institucionalidad pública que desde la prevención pueda contrarrestar la corrupción. Existe un amplio marco normativo y una larga trayectoria de iniciativas y medidas para combatir la corrupción de manera explícita, las cuales, desde mitades de los 90, han sido promovidas por actores del sector público, de la sociedad civil y también del sector privado. Por el otro lado, se han desarrollado normas y arreglos institucionales así como herramientas específicas para luchar contra la impunidad y fortalecer la capacidad del Estado para identificar y sancionar hechos de corrupción. Todo lo anterior ha respondido en gran parte, aunque no exclusivamente, a los compromisos adquiridos en las convenciones anticorrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) 1999, de las Naciones Unidas (ONU) 2003 y más recientemente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) 2013.

En cuanto al proyecto ACTUE Colombia, su diseño, implementación y cierre coincidieron con los dos gobiernos del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. El primer periodo puso especial énfasis en los temas de transparencia e integridad en la agenda nacional e internacional; el ***Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"***, incluyó en el capítulo VII ***"Soportes transversales de la prosperidad democrática",*** una línea específica de buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. En el ámbito internacional, se apuntó a la participación en escenarios y organismos internacionales. En este sentido, la aspiración de acceder a la OCDE, como estrategia de modernización del Estado, buscó aumentar la confianza internacional en el mercado colombiano; fortalecer la administración pública con miras a cumplir con los estándares internacionales; y posicionar a Colombia como un país que es determinado de fortalecer las condiciones institucionales para la lucha contra la corrupción.

Con un enfoque de "cero tolerancia a la corrupción", el Gobierno diseñó el ***Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011)*** con énfasis en el aumento de los controles e inhabilidades, prevención y lucha contra la corrupción privada, fortalecimiento de instituciones e instancias en la prevención, investigación y mitigación, y medidas contra la corrupción en el sector salud. Además reforma diseños institucionales y crea la Secretaría de Transparencia, renueva las funciones de la Comisión Nacional de Moralización (CNM), el papel de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) y crea la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC).

Además, el Gobierno diseñó en 2013 la ***Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)***, dando cumplimiento a un compromiso legal anclado en la Convención de la Naciones Unidas contra la corrupción y articulándose con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las cinco líneas

de la política son i) mejorar el acceso y la calidad de la información pública; ii) mejorar las herramientas de gestión anticorrupción; iii) aumentar la incidencia del control social sobre la gestión pública, iv) promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad; y v) acciones para luchar contra la impunidad en relación a actos de corrupción.

Por otro lado, se logró sancionar la ***Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014),*** iniciando su vigencia en septiembre del 2014. Esta Ley se considera un avance muy importante del Estado Colombiano al declarar el derecho de acceso a información pública como un derecho fundamental que posibilita la garantía y exigencia de otros derechos.

En cuanto a nuevas iniciativas internacionales relevantes en el marco del presente proyecto, Colombia solicitó en 2011 hacer parte de la ***Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)***, presentando en el 2012 su primer Plan de Acción. A partir de 2013, el país inició el proceso para acceder como estado miembro a la OCDE. A partir de 2014, Colombia fue aceptada como país candidato a la ***Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI***), el estándar mundial que promueve la gestión abierta y responsable de los recursos del petróleo, gas y minerales. Actualmente se encuentra en proceso de validación como país cumplidor.

El segundo período de Gobierno del Presidente Santos dio continuidad a las políticas de transparencia y anticorrupción, aunque en términos de prioridad la agenda pública estuvo claramente dominada por las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). El ***Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país",*** continuó con los objetivos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, en su capítulo de buen gobierno. Se resalta de este período la expedición del ***Estatuto de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015),*** que promueve, protege y garantiza el derecho a la participación, regula sus diferentes modalidades y consolida la rendición de cuentas con enfoque de derechos humanos y el control social. Además, Colombia fue aceptada por el Comité de Gobernanza Pública de la ***OCDE*** en el 2017 y fue admitido como ***miembro pleno*** de este organismo internacional en ***mayo 2018.***

Por otro lado, en relación a la lucha contra impunidad, en el inicio del primer Gobierno del Presidente Santos, se logró la articulación con y entre los órganos de control. El trabajo conjunto entre Fiscalía, Contraloría y Procuraduría a través del llamado ***"Convenio tripartita para enfrentar la corrupción",*** permitió adelantar acciones importantes para investigar algunos esquemas complejos de gran corrupción. Además, se logró sentar unas bases para el intercambio de información para la investigación conjunta de delitos de corrupción. No obstante, en gran parte debido a cambios en los liderazgos de los órganos de control la articulación inter-institucional sufrió severos reversos durante varios años y sólo hasta que se hayan dado nuevamente cambios en estos liderazgos en 2016/2017, los órganos de control volvieron a buscar estrategias de cooperación para la investigación de casos estratégicos.

2.3 Acuerdos de Paz

En noviembre de 2012 el Gobierno de Colombia, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), iniciaron conversaciones en La Habana con el propósito de dar fin al conflicto armado y llegar a un Acuerdo de Paz. Como resultado de cuatro

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

años de negociaciones, el 24 de noviembre de 2016, se suscribió entre las partes el ***"Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera***".

Este acuerdo establece como ejes transversales la participación ciudadana y la transparencia y define la ***importancia de diseñar e implementar instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y control social que blinden la implementación del Acuerdo de hechos de corrupción***. En este sentido, el Acuerdo de Paz prevé explícitamente el diseño del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO); la creación del Sistema de Rendición de cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo audiencias públicas y radios comunitarias; la puesta en marcha de la ventanilla única de denuncias; el desarrollo de una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico; entre otras apuestas que buscan que las formas tradicionales de corrupción en Colombia no afecten el proceso de Paz en Colombia.

Es importante resaltar que desde la firma del Acuerdo de Paz, es decir desde finales de 2016, el país ha sido testigo del surgimiento de un sinnúmero de escándalos de gran corrupción de todo tipo, afectando incluso a las más altas esferas de las tres ramas del poder público, algunos de carácter internacional como es el caso de Odebrecht, y otros afectando a los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz. Lo anterior ha contribuido a que la preocupación e indignación popular por la corrupción se ha vuelto instalar en el debate público de manera poderosa, de tal suerte que las campañas políticas para las elecciones presidenciales, en particular, han hecho de la lucha contra la corrupción un tema central, desplazando en buena medida los asuntos relacionados con los grandes desafíos para la implementación del Acuerdo de Paz.

En resumen se puede decir que, en términos generales, la agenda anticorrupción del Gobierno ha tenido un empuje al inicio del primer período del Presidente Santos hasta finales de 2013 aproximadamente, fue relegado a un plano de mucho menor importancia durante el proceso de negociaciones por la paz por obvias razones, y empezó a cobrar nuevamente un lugar en la agenda y discurso públicos del Gobierno a partir de mediados de 2017 ya llegando hacia su final. ***En otras palabras las agendas anticorrupción y en pro de la paz se han visto contrapuestas en cuanto a su importancia en las agendas públicas y políticas.*** Queda el desafío y la necesidad de cohesionar las dos agendas de manera intrínseca y sistemática con miras a la construcción de una paz estable y duradera.

III. DISEÑO Y PRINCIPALES AJUSTES DEL PROYECTO ACTUE COLOMBIA

Tal como se dijo anteriormente, el diseño del proyecto ACTUE Colombia se realizó durante el primer gobierno del Presidente Santos, con alto interés en los temas de buen gobierno y transparencia. Es importante resaltar que en el momento del diseño del proyecto, recién se había iniciado el proceso de construcción participativa de la PPIA bajo la coordinación de la Secretaría de Transparencia, y la PPIA fue formalmente adoptada como documento de política nacional CONPES 167 solo hasta finales de 2013. No obstante, el diseño del proyecto se desarrolló en estrecha coordinación con la Secretaría de Transparencia de tal suerte que sus objetivos, grandes componentes y principales líneas de acción fueron diseñados con miras a apoyar la implementación de lo que ya fue previsto para la PPIA.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Otro aspecto clave por resaltar es que el diseño del proyecto se basó en lineamientos internacionales que recomiendan enfoques holísticos combinando medidas para educar, prevenir, detectar, sancionar la corrupción. No obstante con fondos limitados y tomando en cuenta que los órganos de control de Colombia contaban con grandes proyectos de asistencia técnica de parte de la cooperación International para su fortalecimiento institucional, se priorizaron para el proyecto ACTUE Colombia acciones de carácter principalmente preventivo.

En este sentido, y desde una perspectiva estratégica de apoyar no solo a la PPIA sino también el proceso de acceso de Colombia a la OCDE, el proyecto ACTUE enfocó su ***primer componente*** esencial en fortalecer políticas y líneas de acción transversales de buen gobierno, lo que la OCDE denomina como infraestructura de integridad. La articulación inter- e intra-institucional de estas políticas y medidas busca promover cambios de las culturales institucionales así como de las conductas personales en las administraciones públicas con miras a identificar, prevenir y reducir los riesgos de corrupción.

En segundo lugar, el proyecto reconoce en su ***segundo componente*** que dichas políticas de transparencia e integridad tienen que ser implementados a nivel sectorial partiendo de las particularidades, condiciones, recursos y actores que los conforman y con particular énfasis en generar resultados medibles, tangibles y relevantes para la ciudadanía si se quieren generar cambios en la confianza en el Estado. Se seleccionaron inicialmente el sector salud por su importancia en la vida de la gente y en la garantía de un derecho ciudadano básico, y el de industrias extractivas por la importancia económica que representa para el país.

El ***tercer componente*** se construyó reconociendo la gran importancia de fortalecer la participación ciudadana y el control social a nivel nacional y territorial, y en lo posible con énfasis en los sectores priorizados, si se quiere lograr que los actores sociales tomen cartas en desarrollar una demanda sostenida para transformar las lógicas de la corrupción en el país. Además desde la perspectiva de la corresponsabilidad del sector privado, el cual es tanto parte del problema como tiene que ser parte de las soluciones, se incluyeron acciones para fomentar iniciativas principalmente de auto-regulación.

El ***cuarto componente***, finalmente, respondió a la demanda del Gobierno de fortalecer la coordinación interinstitucional para la detección, investigación y sanción de la corrupción para complementar las medidas preventivas desde la perspectiva de romper con las lógicas de que “todo vale” porque no hay consecuencias.

3.1 Aspectos que afectaron la implementación inicialmente prevista

Desde el diseño del proyecto en 2012 hasta el inicio de implementación en 2014 así como durante el período de implementación hasta mediados de 2018, algunos cambios en las coyunturas políticas y en las instituciones socias principales requirieron realizar una serie de ajustes a las acciones previstas. A continuación se mencionan los aspectos más relevantes:

- ***El comienzo del proyecto*** (inicialmente previsto para mediados de 2013) ***se retrasó a 2014,*** lo cual hizo coincidir el primer año de implementación con las elecciones presidenciales en mayo de 2014 con alta incertidumbre sobre la opción política que resultaría elegida y qué impulso daría ésta a las políticas anticorrupción.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- En el momento del diseño del proyecto no había sido sancionada la ***Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la Información Pública de marzo de 2014***. Tras su sanción y en respuesta a la solicitud del Gobierno de recibir acompañamiento técnico especial para la puesta en marcha de dicha Ley crucial para el país, ACTUE Colombia en acuerdo con la Secretaria de Transparencia, la Función Pública y la Procuraduría ajustó el Componente y convirtió el apoyo a la Ley 1712 en una apuesta central y transversal del proyecto.

- La realización del ***Integrity Review por parte de la OCDE*** previsto como una de las primeras actividades del Componente I del proyecto ***se retrasó*** debido a dificultades de coordinación inter-institucional en el Gobierno y cambios en la agenda del Gobierno para el proceso OCDE. Finalmente el *Review* se inició en marzo 2016 y sus ***resultados fueron presentados en Colombia en noviembre 2017***. Este retraso afectó el desarrollo de algunas de las actividades previstas en el Componente I y redujo la lógica articuladora esperada del *Review* para el enfoque integral. Frente a esta situación y en línea con el compromiso del Gobierno con la iniciativa de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), ACTUE Colombia ***ajustó el Componente I dando más fuerza a los apoyos técnicos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, cultura de integridad, así como de control social a través del Componente III***.

- ***En 2015 se dieron las elecciones regionales*** con los nuevos gobiernos posesionándose en enero 2016, lo que generó un retraso en la implementación de la estrategia territorial. Los desafíos relacionados con la identificación de territorios en los cuales se podría contar con la voluntad política de alcaldes, gobernadores ***atrasó el inicio de la estrategia territorial hacia finales de 2016 acortando los tiempos*** para las respectivas ***asistencias técnicas***.

- Finalmente, es clave resaltar que durante la implementación del proyecto, se produjeron cambios en los liderazgos políticos, lo que supuso la necesidad de reiniciar las relaciones y/o replantear los acuerdos en varias ocasiones. ***Frecuentes cambios del Secretario de Transparencia,*** como socio líder del Proyecto; Carlos Galán (enero 2012-marzo 2013) en la fase del diseño; Rafael Merchán (marzo 2013- octubre 2014); Camilo Enciso (octubre 2014-marzo 2017); Camilo Cetina como Secretario encargado por seis meses y para el cierre del Proyecto Gabriel Cifuentes (agosto 2017-junio2018), aunque no cambiaron los objetivos del Proyecto, si generaron retrasos y cambios constantes en la ejecución. En el Ministerio de Salud ***se sucedieron varias personas en la Dirección de Medicamentos***, que es la dependencia que lideró la implementación de la estrategia en el sector salud.

- Por otro lado, hubo ***continuidad en el liderazgo del Director del INVIMA,*** uno de los antiguos Directores de Medicamentos del Ministerio de Salud, lo cual abrió una oportunidad no prevista de brindar apoyo técnico integral y sostenido durante dos años y medio con resultados valiosos para la entidad y otras que quisieran seguir un camino similar.

- Finalmente, cabe reiterar que frente a las negociaciones y la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, la implementación del proyecto ACTUE Colombia se dio en un contexto en el cual la lucha contra la corrupción se encentró en un nivel de prioridad inferior a la fase de su diseño.

3.2 Lógica de intervención

El Proyecto ACTUE Colombia tiene por ***objetivo general*** que el "Estado colombiano aumenta su integridad y rendición de cuentas en todas las esferas del Estado, fortaleciendo el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, incluyendo la recuperación de activos".

El ***objetivo específico***: "Colombia cuenta con una cultura de legalidad y un sistema público y privado más transparente en el cual se entregan bienes y servicios públicos en sectores prioritarios de manera más eficiente, efectiva y justa".

> ***"La lógica detrás de este objetivo*** es que:
>
> ***SI*** se generan las condiciones en los actores adecuados (institucionalidad, sector privado y ciudadanía) y se aumenta la coordinación y corresponsabilidad entre ellos para la prevención y el combate de la corrupción,
>
> ***ENTONCES*** se contribuirá a que Colombia avance hacia la consecución de un sistema público y privado más transparente e íntegro y que entregue bienes y servicios en sectores prioritarios de forma eficaz, eficiente y justa,
>
> ***PORQUE*** se avanzará en la generación de una cultura de legalidad (integridad, cumplimiento normativo, transparencia, rendición de cuentas y con control social) y de persecución de la corrupción, lo que hará más difícil estas prácticas y aumentará los riesgos de las personas naturales y jurídicas de ser detectadas y sancionadas."[4]

Con el propósito de lograr estos objetivos, el proyecto fue diseñado con una serie de enfoques que aspiran a reforzar y complementarse entre sí: se trata de los enfoques integral, sectorial, multiactor y territorial. Estos enfoques guían la metodología de intervención del proyecto ACTUE Colombia y buscan reforzar la coherencia entre las acciones que se desarrollan. Se entiende por:

- ***Integral:*** sus acciones se conciben tomando en cuenta múltiples dimensiones: adecuación institucional, marco legal, cultura de integridad, conductas éticas, transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, control social, entre otras.
- ***Sectorial:*** el enfoque integral se busca implementar en sectores estratégicos y prioritarios para el país: salud, industrias extractivas, justicia abierta.
- ***Multiactor:*** las iniciativas de ACTUE Colombia reconocen la corresponsabilidad de todos los actores y buscan llegar a entidades del sector público, organizaciones del sector privado y de la sociedad civil.
- ***Territorial:*** las acciones tienen incidencia en los niveles nacional, territorial e internacional.

Y se definen 4 componentes, que se complementan y refuerzan entre sí.

[4] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Componente 1: Infraestructura de integridad pública

"El sector público colombiano cuenta con un sistema de infraestructura de integridad, este se está monitoreando a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, se está implementando en regiones pilotos, y la Secretaría de Transparencia coordina el desarrollo, monitoreo e impulsa la implementación de políticas anti-corrupción.

La lógica detrás de este componente es que:

SI se fortalece la capacidad de las instituciones líderes del desarrollo de políticas anticorrupción, para que puedan impulsar, coordinar y monitorear iniciativas clave en la generación de una "infraestructura de integridad pública" e implementarlas en los distintos niveles nacionales y territoriales,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia cuente con una infraestructura necesaria para prevenir de manera más eficaz la corrupción en las instituciones,

PORQUE se empoderará a los actores clave para el cumplimiento de sus fines misionales como facilitadores de transformaciones, y se les dotará de mejores herramientas para guiar y trabajar con otros en la consecución de esas transformaciones."[5]

Partiendo de compromisos y estándares internacionales así como de orientaciones promovidas de parte de instituciones internacionales líderes en promover la lucha contra la corrupción, como son la ONU, la OEA, la OCDE, el Banco Mundial, Transparencia Internacional y otros, este componente se desarrolló con un enfoque amplio tomando el concepto de "infraestructura de integridad" de la OCDE como marco de referencia así como los compromisos previstos en la PPIA. Buscó fortalecer y articular distintos elementos de las políticas públicas de gobierno abierto e integridad de Colombia, como transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, control social e infraestructura y cultura de integridad, así como a los actores que las lideran.

De esta manera, ***se definieron las siguientes líneas de acción iniciales***:

1. Revisión de Infraestructura de Integridad de la OCDE
2. Fortalecer el sistema de declaraciones juramentadas de bienes y rentas
3. Orientaciones y sistema para gestionar conflictos de interés
4. Fortalecimiento del comportamiento ético de los funcionarios públicos a través de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información
5. Sistema de protección de denunciantes
6. Fortalecer y reorientar el sistema de control interno
7. Implementación de elementos de Infraestructura de Integridad y capacitación en territorios pilotos.
8. Fortalecer las capacidades de compras en territorios pilotos
9. Consolidación y fortalecimiento del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción
10. Apoyo para la coordinación y el monitoreo de la Política Pública Integral Anticorrupción.

[5] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Debido a los cambios en el contexto político así como en las condiciones institucionales de las entidades socias, ***los principales cambios*** en este componente fueron: i) debido a su ***retraso el Integrity Review de la OCDE*** no se pudo usar como base articuladora para las actividades de este componente, lo cual se suplió con un reajuste para alinear las actividades con la PPIA y la iniciativa AGA; ii) las actividades relacionadas con ***declaraciones juradas y la gestión de conflictos se limitaron*** principalmente en el Integrity Review y sus recomendaciones en la materia; iii) las actividades previstas para apoyar el sistema de ***compras públicas se eliminaron*** dado que las necesidades de Colombia Compra Eficiente ya se habían resuelto entre la fase de diseño e inicio de implementación del proyecto.

Por otro lado, sobre la solicitud de la Secretaría de Transparencia se incluyó un apoyo técnico amplio y multiactor para ***fortalecer la iniciativa AGA de Colombia***. A partir de los resultados del II Plan de Acción se dio además la oportunidad de apoyar una iniciativa piloto del ***AGA con la Rama Judicial (Consejo de Estado)*** lo cual se incluyó, en acuerdo con las entidades socias del proyecto, como una tercera estrategia sectorial en el proyecto.

Dada la importancia que atribuye la PPIA a promover un cambio cultural frente a la corrupción y en respuesta a una solicitud de la Secretaría de Transparencia, el proyecto incluyó un proyecto amplio para diseñar e implementar las ***Rutas para la Promoción de una Cultura de Transparencia, Integridad y Sentido de lo Público*** para jóvenes, universitarios y funcionarios públicos.

Finalmente, la llegada de una nueva Directora en la ***Función Pública***, Liliana Caballero, con una visión amplia e integral para fortalecer el servicio público abrió una nueva oportunidad para ampliar el ***apoyo técnico integral a esta entidad clave a nivel nacional***.

Componente 2: Estrategias sectoriales de transparencia e integridad

"Sectores prioritarios implementan estrategias de transparencia e integridad acompañados por la Secretaría de Transparencia.

La lógica detrás de este componente es que:

SI se trabaja para adaptar a las necesidades y riesgos específicos de sectores relevantes en el contexto del país las medidas de la infraestructura de integridad generadas,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en la consecución de resultados y transformaciones en la prevención de la corrupción en ámbitos concretos, tangibles y medibles, que a la vez sirvan como evidencia y ejemplo para otros,

PORQUE se abrirá un camino de trabajo concreto sobre cómo dar respuesta práctica a los retos específicos que caracterizan la corrupción en distintos sectores de actividad y gestión pública (en lo estructural, institucional, relacional, etc.), fortaleciendo con las

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

herramientas y capacidades pertinentes a distintos actores (públicos y privados, incluyendo ciudadanía), según sus roles."[6]

Tal como se ha dicho arriba, las políticas, herramientas y medidas para promover un gobierno abierto, la integridad pública y prevenir riesgos de corrupción son transversales a la administración pública. Debido a que cada sector tiene características particulares en cuanto a sus arreglos y condiciones institucionales así como en los riesgos de corrupción y las áreas de opacidad que los afectan, es clave trabajar de manera ad-hoc con los distintos sectores con miras a desarrollar estrategias para identificar y prevenir los riesgos específicos de cada sector y generar resultados tangibles para la ciudadanía y los actores interesados en los sectores respectivos.

Con base en esta filosofía ***se seleccionaron dos sectores prioritarios inicialmente*** y se previó la ***posibilidad de ampliar el trabajo sectorial*** a impulsos similares en sectores adicionales:

1. Estrategia de integridad y transparencia en el sector salud
2. Estrategia de integridad y transparencia en el sector minero
3. Apoyo a otros sectores

Debido a los cambios en el contexto político así como en las condiciones institucionales de las entidades socias***, <u>los principales cambios</u>*** en este componente fueron: i) en el sector salud se ***incluyó*** un apoyo técnico integral de dos años y medio al ***INVIMA*** dado el liderazgo del Director Javier Guzmán con la transparencia e integridad para lograr los fines misionales de la entidad; ii) la estrategia sectorial cuyo foco era inicialmente previsto para el sector minero y de manera similar a la del sector salud, ***se reorientó*** para apoyar con enfoque integral, multiactor y territorial la ***implementación EITI en Colombia***; iii) con base en la oportunidad del II Plan de Acción AGA de ampliar esta iniciativa del Ejecutivo hacia la Rama Judicial a través de una ***iniciativa del Consejo de Estado***, en acuerdo con la Secretaría de Transparencia, el proyecto ACTUE Colombia dio un impulso importante para lo que se puede denominar ***estrategia de Justicia Abierta***.

Componente 3: Promoción de control ciudadano y de participación del sector privado

"Los actores de la sociedad civil y del sector privado monitorean, inciden y complementan las políticas contra la corrupción del Estado y rinden cuentas públicamente sobre sus propias actuaciones (corresponsabilidad).

La lógica detrás de este componente es que:

SI se promueven y se fortalecen los espacios y herramientas para que la sociedad civil puedan ejercer control, vigilar y demandar cambios a la institucionalidad pública, y complementar con la aplicación de sus propias herramientas dentro de sus roles,

[6] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en el desarrollo de una cultura de co-responsabilidad de estos actores (control social y auto-regulación), que es necesaria para la prevención y el combate eficaz y sostenible de la corrupción y la generación de una cultura de legalidad,

PORQUE se les estará involucrando en las contribuciones a la solución al problema, y facilitando herramientas para que puedan asumir compromisos y desempeñar sus roles de manera eficaz."[7]

Con base en lo anterior, el proyecto identificó ***las siguientes líneas de acción***:

1. *Apoyar la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción*
2. Fortalecer el control social en sectores prioritarios y otras áreas estratégicas
3. Fomento alianzas pública privadas y del sector privado
4. *Apoyo a los Índices de Transparencia (nacional, departamental, municipal)*
5. Fondo para investigación de experiencias y factores críticos de política(s) anti-corrupción

Las actividades de apoyo a la Comisión Ciudadana y los Índices de Transparencia hacen parte del convenio realizado entre la UE y Transparencia por Colombia y no hacen parte de este informe.

Debido a los cambios en el contexto político así como en las condiciones institucionales de las entidades socias**, *los principales cambios*** en este componente fueron: i) con excepción del apoyo a la mesa de la sociedad civil en el marco del EITI, el ***desarrollo definitivo de la estrategia*** para fortalecer el control social ***se demoró hasta inicio de 2016***; ii) el apoyo al control social enfocado en ***salud terminó siendo más reducido*** de lo previsto; iii) por otro lado, se identificó una gran ***oportunidad*** en integrar en el apoyo al ***control social el uso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información*** como herramienta de trabajo; iv) el apoyo técnico para promover iniciativas de ***auto-regulación*** previsto para el ***sector salud no se requirió*** dado que los gremios encontraron otras fuentes de apoyo pero ***no obstante el proyecto articuló sus acciones*** con estas iniciativas; v) las investigaciones sobre políticas anti-corrupción terminaron siendo concentradas en el sector salud dado su gran interés en la materia así como la falta de interés en la materia por parte de la Secretaría de Transparencia en su momento de definir los temas concretos para los estudios.

Componente 4: Fortalecimiento de la detección e investigación de actos de corrupción

"La detección de casos de corrupción por parte de los órganos de investigación y control a nivel nacional y en los territorios pilotos es más efectiva.

La lógica detrás de este componente es que:

[7] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SI se promueven y se fortalecen los espacios y herramientas para que los actores institucionales puedan coordinarse mejor para detectar e investigar casos de corrupción en distintos órdenes nacionales y territoriales,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en el desarrollo de un sistema más eficaz para combatir la corrupción y poder entregar bienes y servicios de manera eficaz, eficiente y justa,

PORQUE se estará abordando el problema y las posibles soluciones complementando el enfoque preventivo orientado al cambio cultural en torno a la legalidad, con otro enfocado a reducir la impunidad."[8]

Con base en esta lógica y sobre solicitud explícita de la Secretaría de Transparencia y de la UIAF en la fase del diseño del proyecto, se habían previsto las siguientes líneas de acción iniciales:

1. Fomento de investigaciones conjuntas con especial énfasis en el apoyo al Comité de Coordinación Contra la Corrupción C-4[9]
2. Fortalecimiento de Comisiones Regionales de Moralización (CRM)
3. Fortalecimiento de sistemas de detección de acciones financieras sospechosas (UIAF)

Este componente se ha visto afectado de manera particular por los cambios ya mencionados anteriormente, pero además se agravó la situación para el desarrollo de las acciones inicialmente previstas debido a que la conformación formal y consolidación prevista del C-4 se retrasó varios años y que el entonces Director de la UIAF, el impulsor líder de la iniciativa, tuvo que renunciar a su cargo en 2016. Tomando todo esto en cuenta, ***los principales cambios*** en este componente fueron: i) la concreción del apoyo técnico requerido para el C-4 se complicó severamente por las razones mencionadas e incluso una asistencia técnica muy focalizada tuvo que ser finalizada anticipadamente debido a la falta de la requerida coordinación inter-institucional; ii) el fortalecimiento de unas herramientas técnicas de la UIAF no fue más necesario dado que la entidad había podido desarrollarlas con otras fuentes financieras en el periodo entre diseño e inicio de implementación del proyecto; y iii) por todo lo anterior, y respondiendo a una solicitud explícita del Secretario Camilo Enciso se fortaleció de manera contundente el apoyo a las CRM en los 32 departamentos del país durante más de dos años. Por otro lado, los recursos no requeridos en este componente se reorientaron en acuerdo con la Secretaría de Transparencia y las otras entidades socias, informando debidamente a la UE para poder brindar apoyo técnico a las nuevas oportunidades reportadas en los otros componentes.

Finalmente, con el fin de facilitar la comprensión del lector externo y frente a los cambios anteriormente mencionados, la información del **Componente IV** se reorganiza como **"Estrategia territorial",** tomando en cuenta la importancia y el alcance de las acciones apoyadas por el proyecto para fortalecer capacidades institucionales a nivel territorial, incluyendo el apoyo a las CRM.

[8] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

[9] El C-4 agrupa a la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y a la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN) y cuenta y la coordinación político-administrativa de la Secretaría de Transparencia.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

IV. RESULTADOS

Durante los cuatro años y medio de implementación del proyecto ACTUE Colombia (enero 2014 – julio 2018), se han apoyado alrededor de 70 iniciativas en materia de transparencia y prevención de la corrupción, para que el país cuente con una adecuada infraestructura de integridad pública y se garanticen los principios del Gobierno Abierto en los niveles nacional y local del Estado; para potenciar el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, cualificar la rendición de cuentas y promover la co-responsabilidad de la sociedad civil y del sector privado en la promoción de la transparencia, rendición de cuentas e integridad.

La intervención del proyecto ACTUE Colombia ha generado ***resultados importantes*** en los cuatro componentes, los cuales han sido ***ampliamente reconocidos por todas las entidades socias*** del Estado, a nivel del Ejecutivo y de la Rama Judicial, a nivel nacional y territorial, así como por parte de ***los actores de la sociedad civil*** a nivel nacional y en territorial, tal ***como lo revela la Evaluación Externa Final***[10]. Desde el enfoque inmunemente preventivo del proyecto, resaltan los resultados en materia de infraestructura de integridad y Gobierno Abierto, de las estrategias sectoriales de transparencia y el fortalecimiento de los actores sociales, el apoyo a esfuerzos de auto-regulación del sector privado, así como de las iniciativas a nivel territorial.

A continuación se presentan en primer lugar los resultados directos e indirectos generados con el apoyo de ACTUE Colombia, tomando en cuenta los indicadores del Marco Lógico y presentando esta información según los cuatro componentes descritos arriba. En segundo lugar, se presentarán unas apreciaciones acerca de la utilidad y del valor aportado por los enfoques integral, sectorial, multiactor y territorial. Y en tercer lugar se pondrá lo anterior en relación con los indicadores de alto nivel de los objetivos específico y general.

Los "resultados directos" se refieren a los productos o "outputs" directamente generados a través de las actividades apoyadas técnica y financieramente por el proyecto ACTUE Colombia, mientras que los "resultados indirectos" se refieren a los resultados alcanzados por las entidades beneficiarias al hacer uso de lo anterior (para información más detallada acerca de los indicadores de los resultados directos ver ANEXO 1 - Marco Lógico).

Avances y resultados | Integridad Pública/Gobierno abierto

4.1 Infraestructura de integridad

Tal como se explicó en la sección ***3.2 Lógica de Intervención***, por una serie de razones del contexto y en las entidades socias, el *Integrity Review* sólo se pudo realizar en 2016/17 presentándose sus resultados a finales de 2017. Dada su relevancia para el fortalecimiento de la Secretaría de Transparencia y de la Función Pública se presentarán los resultados asociados en la sección ***Transparencia y acceso a la información pública***. Considerando que las líneas de acción inicialmente previstas para fortalecer el sistema de declaraciones juradas y la gestión de

[10] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

los conflictos de interés están intrínsecamente relacionadas con este Integrity Review, se reportarán en la misma sección.

Así las cosas, se darán a conocer a continuación los resultados directos e indirectos de las siguientes líneas de acción: i) Transparencia y acceso a la información; ii) rendición de cuentas; iii) cultura de integridad, iv) Alianza para el Gobierno Abierto; v) protección de denunciantes; vi) control interno; vii) Observatorio de Transparencia y Anticorrupción; viii) fortalecimiento institucional de la Secretaría de Transparencia y Función Pública.

Transparencia y acceso a la información pública

La transparencia y el acceso a la información son considerados a nivel internacional como pieza clave en la lucha contra la corrupción, la promoción del Gobierno Abierto, así como del enfoque de la infraestructura de integridad de la OCDE. En este sentido, el Proyecto ACTUE Colombia de la mano de la Secretaría de Transparencia y Función Pública decidió convertir el apoyo técnico a la implementación efectiva de la nueva ***Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública de 2014*** en pieza angular y apuesta clave del proyecto. De esta manera, apoyó a las entidades líderes de la Ley (Secretaría de Transparencia, Función Pública, Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones (MinTIC), Archivo General de la Nación (AGN), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)) y el órgano garante de la Ley, la Procuraduría General de la Nación, en la creación de instrumentos normativos y orientaciones técnicas, herramientas de capacitación para la implementación de la Ley, así como metodologías para monitorear su resultados. Además se transversaliza este enfoque a través de acciones como las estrategias sectoriales, los pilotos territoriales, y el control ciudadano.

En cuanto a los ***resultados directos*** del proyecto ACTUE Colombia se destaca lo siguiente:

Como una de las primeras medidas se diseñó el ***inventario de sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014.*** Esta herramienta novedosa facilita a las entidades competentes estructurar sus labores de acompañamiento técnico, vigilancia y control al cumplimiento de la Ley por parte de los sujetos obligados, los cuales incluyen todas las entidades públicas, los órganos de control, partidos y movimientos políticos, entidades que ejercen funciones públicas, así como entidades que administran fondos públicos. El inventario es de acceso público y potencializa el desarrollo del ejercicio de control social. A través de esta herramienta se identificó un universo de cerca de 68.000 sujetos obligados por la Ley 1712.

En relación con los instrumentos normativos de la Ley, el Estado tiene el ***Decreto 103 de 2015.*** Esta regulación central para la implementación de la Ley 1712 establece los parámetros obligatorios para la publicación y divulgación de la información pública, incluyendo el Registro de Activos de Información, el Índice de Información Clasificada y Reservada, el Esquema de Publicación de Información, el Programa de Gestión Documental, las Tablas de Retención Documental, el Informe de Solicitudes de Acceso a la Información y los costos de reproducción de la información pública, con su respectiva motivación.

Además, el Estado cuenta con un ***estudio sobre información pública reservada y clasificada*** y su respectiva aplicación en los sectores de salud y protección social, defensa, medio ambiente,

industrias extractivas, y tierras, con recomendaciones de ajustes normativos para cumplir con la Ley de Transparencia. Los sectores fueron priorizados por el Gobierno por su importancia en la garantía de derechos básicos, la importancia relacionada con el cumplimiento de estándares internacionales de transparencia (AGA e EITI), así como para la construcción de paz.

En cuanto a las orientaciones técnicas el país cuenta con ***cuatro guías prácticas acerca de la implementación de la Ley 1712***, herramientas clave para las entidades líderes de la política de transparencia y la Procuraduría para la capacitación y acompañamiento técnico a sujetos obligados. La Guía de Instrumentos de Gestión de Información; la Guía para responder a Solicitudes de Acceso a Información Pública; el ABC para la Implementación de un Programa de Gestión Documental, y la Guía para la Caracterización de Ciudadanos, Usuarios e Interesados, son de acceso público facilitando la implementación de la Ley por parte de todos los sujetos obligados.

En relación a las herramientas de capacitación, las entidades líderes de la política de transparencia y la Procuraduría cuentan con una ***estrategia nacional de formación*** para capacitar a ciudadanos y funcionarios públicos en el uso e implementación de la Ley de Transparencia. Esta estrategia contiene acciones de corto, mediano y largo plazo y fue elaborada de manera participativa con las mencionadas entidades públicas.

Como parte inicial de dicha estrategia se elaboraron ***materiales de sensibilización, difusión y capacitación sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*** Estos materiales incluyen 26 vídeos auto-formativos orientados a la ciudadanía, infancia, funcionarios y empresas, están en español y subtitulados en las lenguas indígenas Emberá y Wayu; tres guías didácticas para formadores, e instrumentos complementarios a los vídeos y cursos; cuatro cursos de autoformación virtual orientados a funcionarios públicos y a la ciudadanía, con contenido teórico y práctico. Estas herramientas informan, entre otros, sobre la utilidad de la Ley, dudas frecuentes, tensiones entre protección de datos personales y acceso a la información pública. Las herramientas están disponibles en **http://actuecolombia.net/index.php/herramientas-form** en la que se cuenta asimismo con bases de datos para la consulta de jurisprudencia, estudios de caso y preguntas frecuentes acerca de la implementación de la Ley 1712. Además, se trabajó con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Escuela Judicial Lara Bonilla, para incorporar las herramientas en sus capacitaciones.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GOBIERNO DE COLOMBIA

GOBIERNO DE COLOMBIA

GOBIERNO DE COLOMBIA

En términos de metodologías para monitorear los resultados de la Ley 1712, se diseñó una ***batería de indicadores de resultados*****,** basada en el cumplimiento de requisitos legales, que permite medir los avances en la implementación para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como indicadores de percepción para entender el impacto que esta ley puede generar en la opinión de la ciudadanía y servidores públicos.

Además, se desarrolló un piloto para ***evaluar la utilidad del derecho de acceso a la información en el ejercicio de otros derechos*** con foco en un proceso administrativo concreto: ***el licenciamiento ambiental***, un trámite relevante para la protección de derechos fundamentales relacionados con el acceso a la tierra, el uso y protección de los recursos naturales. El estudio de caso de Gramalote, Antioquia, concluye una relación causal directa entre la falta de transparencia y de participación ciudadana y la generación de conflictos. Este piloto abrió el camino para medir a futuro el impacto de la Ley en la garantía de otros derechos y la legitimidad estatal, entre otros.

En adición a lo anterior, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para promover la transparencia y el acceso a la información fue un aspecto central en las estrategias sectoriales, los pilotos territoriales así como el fortalecimiento de la sociedad civil (ver secciones respectivas para mayor información).

En cuanto a los ***resultados indirectos*** se puede destacar lo siguiente: las entidades líderes de la política de transparencia y de la Procuraduría han podido brindar orientaciones técnicas y ofrecer herramientas de sensibilización y capacitación en varios idiomas del país para el cumplimiento de la Ley 1712 a los cerca de 68.000 sujetos obligados.

En ***términos de asistencia técnica a sujetos obligados***, la Secretaría de Transparencia asesoró técnicamente a 67 entidades de carácter nacional, 10 departamentos y 50 municipios una entidad extranjera y 9 asociaciones de ciudadanos, mientras que la Función Pública capacitó al menos a tres entidades de carácter nacional y 15 del orden territorial en la Ley 1712.

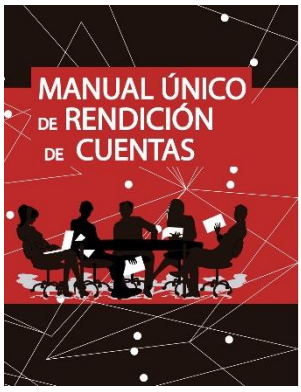
Por otro lado en ***términos de capacitación***, según los datos de la Secretaría de Transparencia y del presente se *capacitaron* en total a 14.920 servidores públicos en el derecho fundamental de acceso a la información pública hasta finales de 2017. Además se realizó un total de 514 eventos de capacitación en la Ley 1712 en el mismo periodo. Finalmente, en el marco del Programa Nacional de Capacitación a los Personeros Municipales se capacitaron a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), la Federación Nacional de Personeros (FENALPER) y el Grupo de Transparencia de la Procuraduría General de la Nación, 752 funcionarios de la Procuraduría General de la Nación en 2014.

La Secretaría de Transparencia, Función Pública, las demás entidades líderes y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a ACTUE Colombia reconocen el gran valor aportado por este proyecto para que el país cuente con los instrumentos técnicos necesarios así como con herramientas innovadoras para la implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Valoran la contribución del proyecto al fortalecimiento de las entidades líderes de la Ley 1712 para desempeñar sus funciones además de haber fortalecido la coordinación entre las entidades. No obstante, la sostenibilidad de este último aspecto, en particular, pero también del uso continuado de las herramientas diseñadas es susceptible al inminente cambio de gobierno[11].

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas, entendida como un proceso continuo de diálogo entre las entidades públicas, sus grupos de interés y la ciudadanía en general acerca de sus procesos y resultados de gestión, es otro aspecto clave del Gobierno Abierto y de la infraestructura de integridad tal como lo define la OCDE. Bajo el liderazgo de la Función Pública, Colombia ha iniciado un proceso importante de transformar la rendición de cuentas tradicional basada en audiencias públicas formales en este proceso de diálogo social incorporando un enfoque basado en derechos humanos. En este sentido, una segunda apuesta central del proyecto ACTUE Colombia fue el apoyo técnico en este ámbito.

En cuanto a los resultados directos, destaca que en 2015 la Función Pública, en coordinación con la Secretaría de Transparencia y la Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia, el MinTIC a través de su programa “Urna de Cristal” y el DNP, ***capacitó*** en cuatro jornadas, a ***304 servidores públicos de las 24 entidades cabezas de sector a nivel nacional*** en normatividad y herramientas prácticas en cuanto a ***los nuevos enfoques para la rendición de cuentas***.



En 2016 se desarrolló para Función Pública ***una matriz de auto-diagnóstico*** para las entidades públicas en cuanto a su ***cumplimiento con la política de rendición de cuentas*** y de participación ciudadana a partir de la clasificación objetiva de las acciones mínimas. En el marco de la asistencia técnica del proyecto, Función Pública orientó en 2016/2017 a ***16 entidades del orden nacional*** en el fortalecimiento de sus estrategias de rendición de cuentas y ***capacitó a 274 de sus funcionarios*** en la materia.

Además, se contribuyó al ***diseño del nuevo Manual Único de Rendición de Cuentas***, instrumento que provee lineamientos y herramientas para informar, dialogar y generar incentivos para el proceso de rendición de cuentas de las entidades nacionales y territoriales, con enfoque en derechos humanos y construcción de Paz.

[11] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

En adición a lo anterior, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la rendición de cuentas fue un aspecto clave en las estrategias sectoriales, los pilotos territoriales así como el fortalecimiento de la sociedad civil (ver secciones respectivas para mayor información).

En cuanto a los ***resultados indirectos***, se puede constatar que la mencionada matriz de auto-diagnóstico ***alimentó*** el desarrollo del nuevo ***Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)***, herramienta central para la administración pública y su fortalecimiento institucional integral.

En total, 180 entidades públicas fueron acompañadas técnicamente por Función Pública en materia de transparencia, rendición de cuentas y control social. Y se capacitaron 12.465 servidores públicos en materia de rendición de cuentas.

Cultura de Integridad

Es cada vez más reconocido, incluyendo por la infraestructura de integridad de la OCDE, que la lucha contra la corrupción requiere no solamente de leyes e instituciones más fuertes, sino de cambios en las culturas organizacionales y las conductas individuales. En este sentido, el proyecto ACTUE apoyó una serie de iniciativas para promover una cultura de integridad en el país.

En términos de los ***resultados directos***, cabe resaltar lo siguiente:

El país cuenta hoy con las llamadas ***Rutas para la Promoción de la Transparencia, Integridad, y el Sentido de lo Público*** orientadas a tres grupos poblacionales: estudiantes de 9°, 10° y 11° y su comunidad educativa, universitarios y servidores públicos. Estas herramientas pedagógicas responden a un compromiso de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), reconociendo la necesidad de formar desde el colegio la defensa de lo público como un acto cotidiano; continuando con una formación crítica en las universidades sobre la acción colectiva para la lucha contra la corrupción y la importancia de la participación ciudadana, y finalizando con el

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

reconocimiento del papel que juegan los servidores públicos como encargados de la gestión pública y también como ciudadanos activos en la promoción de la transparencia e integridad.

Las rutas contienen una ***caja de herramienta o multimedia, de acceso público***, acompañada de instructivos de uso, que se encuentra alojada en el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción[12], así como ***un sistema de medición y seguimiento de impacto***.

Hasta la fecha, las rutas han sido ***implementadas en 19 entidades públicas del nivel nacional y territorial***, con la participación de ***199 servidores públicos***. Adicionalmente, se han formado ***52 servidores públicos como facilitadores*** de Rutas de Integridad.

La Ruta de Integridad dirigida a estudiantes de colegios se ***adecuó para ser integrado por el Ministerio de Educación Nacional*** en su ***Modelo de Formación para la Ciudadanía***: estrategias que contribuyen a educar la paz. La Secretaría de Transparencia y el Ministerio están articulándose para lo que se espera resulte en el desarrollo de una estrategia de difusión con las Secretarias de Educación a nivel territorial.

Por otro lado, se desarrolló, junto con la Función Pública, una herramienta para la construcción de códigos de integridad y buen gobierno aportando a la elaboración participativa del ***nuevo Código de Integridad del Servicio Público,*** el cual es aplicable a todos los servidores de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva. Este Código de Integridad cuenta con una ***caja de herramientas y manual de implementación*** para orientar a las entidades en la adaptación del Código a sus particularidades y necesidades y contiene un sistema de formación e interiorización de los valores formulados en el código así como un sistema de seguimiento y evaluación de la Implementación del Código.

[12] Se pueden acceder a la caja de herramientas en el enlace http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/enrutate-transparencia.aspx

Como ***resultados indirectos***, es de resaltar que los participantes del proceso de implementación de las Rutas de Integridad en la Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá fueron ***nominados al Premio de "Innovación que deja huella"***.

Además, el liderazgo de la Secretaría de Transparencia en promover las Rutas de Integridad resultó en que hubiese recibido 13 solicitudes de entidades de distinta naturaleza para acompañarlas en la implementación de las Rutas. La Veeduría Distrital de Bogotá, por su lado, solicitó autorización para adecuar la metodología hacia los ciudadanos y desarrolló una Ruta para la Ciudadanía. Finalmente, 236 estudiantes de colegio conocieron las Rutas de Integridad durante la Simulación de Naciones Unidas que realiza la Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá.

Por otro lado, la Ruta dirigida a funcionarios públicos ha sido usada en los pilotos territoriales como herramienta de sensibilización, especialmente en el trabajo con las alcaldías.

Finalmente, cabe concluir que ***ambas herramientas se complementan entre sí***, siendo el Código de Integridad de la Función Pública un insumo fundamental para el desarrollo de una política de integridad, mientras que las Rutas de Integridad lo complementan para sensibilizar y generar apropiación de la transparencia y ética al interior de las instituciones de forma pedagógica.

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

La Alianza para el Gobierno Abierto[13] es una iniciativa internacional en la que participan cerca de 70 países y en la cual el Estado y la ciudadanía buscan colaborar para fortalecer el buen gobierno a través de estrategias de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, e innovación tecnológica.

ACTUE Colombia apoyó la ***coordinación inter-institucional del sector público,*** bajo el liderazgo de la Secretaría de Transparencia, ***con la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Acción II y III de AGA.*** La implementación del II Plan de Acción AGA, el cual se construyó de manera participativa y con una serie de consultas territoriales gracias al

[13] La página oficial de AGA en Colombia es http://agacolombia.org/mision.

apoyo de ACTUE Colombia, tuvo un porcentaje de cumplimiento en torno al 76% en cuanto a sus 19 compromisos.[14]

Se resaltan de este plan la inclusión de compromisos relacionados con la participación y garantía de derechos de minorías y víctimas del conflicto, la apertura de datos del sector ambiental y la garantía del derecho a la verdad y la memoria histórica; es en este plan en el cual se incorpora compromisos de otras ramas del poder y por lo cual en Colombia se habla de Estado Abierto. En específico, el Consejo de Estado asumió un compromiso en el marco de AGA como entidad pionera de la Rama Judicial. Por eso, el proyecto ACTUE Colombia decidió acompañar el cumplimiento de este compromiso en el marco de las estrategias sectoriales del proyecto.

Además, se consolidó el ***Comité de Seguimiento AGA, herramienta clave de monitoreo y rendición de cuentas*** de esta iniciativa. Cabe resaltar que el proceso de rendición de cuentas sobre el II Plan de Acción, apoyado por el presente proyecto, identificó aciertos, retos y aprendizajes que fueron insumos claves para el desarrollo del III Plan AGA.

Este ***III Plan de Acción***, construido nuevamente gracias al apoyo de ACTUE Colombia con participación territorial, ***hace énfasis en la importancia del Estado abierto*** incluyendo no solo las tres ramas del poder sino los niveles central y territorial, así como en la generación de ***compromisos de transparencia y rendición de cuentas para el cumplimiento del Acuerdo de Paz***. En este sentido los 25 compromisos del III Plan AGA incluyen siete compromisos de entidades territoriales así como el Sistema Integral de Información del Posconflicto (SIIPO) y el Sistema de Rendición de Cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz.

Siendo una iniciativa multiactor y tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Seguimiento y del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza, ACTUE Colombia decidió fortalecer la ***capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para articularse y dialogar mejor con el Gobierno Colombiano en el marco de AGA***. En la actualidad 20 organizaciones sociales hacen parte de la iniciativa, cuatro de las cuales actúan como representantes ante el Comité de Seguimiento de AGA (ver sección sobre control social para más información). Además 1.396 organizaciones de la sociedad civil han participado en alguna de las actividades de AGA: eventos, *webinars* y mesas de trabajo.

En relación a los ***resultados indirectos***, resalta que Colombia avanzó ***de una iniciativa hacia un Gobierno Abierto a una iniciativa hacia un Estado Abierto, en clave de Paz***. De hecho, AGA Colombia está ***reconocido a nivel internacional*** por sus avances de la Rama Judicial y de los gobiernos territoriales.

Además, el AGA extendió en mayo 2018 un reconocimiento a Colombia por ser el ***único país miembro*** que ***incluyó ocho compromisos transformadores en su segundo Plan de Acción***.

[14] De estos 17 corresponden al Ejecutivo Nacional, uno a la Rama Judicial y uno a una gobernación.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Finalmente, ***otros países miembros de AGA solicitaron intercambio de experiencias***; especialmente a partir de la reunión regional de 2016 en Uruguay. Concretamente Paraguay solicitó apoyo para fortalecer su Observatorio de Transparencia; México para estructurar un sistema institucional público de seguimiento a la violencia contra la mujer; y Estados Unidos, para articular una red de compromisos en la rama judicial. Además, se resalta que Colombia participó, junto con Costa Rica y Argentina, en un panel sobre Justicia Abierta en la reunión mundial de AGA en diciembre 2016 en Paris.

No obstante estos resultados positivos, es importante resaltar que el proceso AGA ha sufrido una serie de desafíos no menores durante sus seis años de experiencia. Por un lado, los liderazgos de las entidades públicas, en particular de la Secretaría de Transparencia, han tenido ciertos alti-bajos correlacionados con la importancia que el Secretario de turno dio al tema. Y por el otro, las organizaciones de la sociedad civil participantes han tenido importantes cambios con el retiro de algunas de las OSC nacionales fuertes en la temática. Para hacer frente a estas dinámicas coyunturales, resulta aún más ***importante asegurar las condiciones mínimas para la continuidad del proceso, tanto de parte del Estado como de la sociedad civil***.

Protección de Denunciantes

La protección de denunciantes de actos de corrupción es otra pieza clave de cualquier sistema de integridad nacional. Reconociendo la importancia estratégica de este tema para Colombia y construyendo sobre una iniciativa en la materia por parte del programa EUROsociAL II, el proyecto ACTUE Colombia apoyó la Secretaría de Transparencia en el diseño de un sistema integral de protección de denunciantes.

Los ***resultados directos*** en esta línea temática fueron: 1) Un sondeo sobre prácticas de denuncia de actos de corrupción en Colombia; 2) un mapeo y análisis de los canales de denuncia existentes en 17 entidades públicas del país; 3) una propuesta de arreglos institucionales para un sistema integral de protección de denunciantes de actos de corrupción ad-hoc para Colombia (ver Informe Final de la consultoría).

Además, se fortaleció la capacidad de la Secretaría de Transparencia para liderar la coordinación interinstitucional del proceso para desarrollar un proyecto de ley para la protección de denunciantes tomando en cuenta los insumos mencionados arriba.

Como ***resultado indirecto*** el Gobierno logró ingresar el Proyecto de Ley 108 de 2017 al Congreso en un contexto complejo en el cual las prioridades estaban enfocadas en la agenda legislativa para implementar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

A pesar de su relevancia para una lucha más eficaz contra la corrupción, esta línea de acción se vio afectada por una serie de altibajos en cuanto a la prioridad que tenía el tema para el Secretario de Transparencia de turno, y debido a las ya mencionadas urgencias legislativas relacionadas con la paz. Dado el camino recorrido en la construcción de la propuesta de ley y tomando en cuenta los insumos técnicos nacionales e internacionales existentes, ***cabe esperar que esta iniciativa sea retomada con fuerza por el nuevo gobierno como parte de su agenda anticorrupción***.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Control Interno

Siendo el control interno central en las políticas de prevención de corrupción y control para el buen desempeño institucional, ACTUE Colombia apoyó aspectos puntuales pero clave para el ***fortalecimiento del sistema de control interno de las entidades públicas***. Esta acción fue coordinada con la Secretaría de Transparencia y la Función Pública, centrándose en las capacidades de las Oficinas de Control Interno y aspectos de evaluación del sistema.

En cuanto a los ***resultados directos*** se resalta lo siguiente:

24 jefes de control interno de las entidades nacionales cabeza de sector y tres funcionarios de Función Pública participaron en un ***programa de formación y certificación internacional*** con el Instituto de Auditores Internos de Colombia. De los 27 servidores públicos que realizaron el examen para obtener la Certificación de Auditor Gubernamental, solo 7 lo aprobaron.

Además, ***Función Pública cuenta con las siguientes revisiones críticas*** así como recomendaciones de mejora en cada área: i) la revisión de la ***metodología de evaluación*** del Modelo Estándar de Control Interno (***MECI***) incluyendo la pertinencia de que los jefes de control interno realicen ellos mismos dicha evaluación; ii) revisión de la ***utilidad y enfoque de la evaluación de desempeño 360 grados de los jefes de control interno*** para determinar objetividad y posible pérdida de autonomía de los evaluados derivada de la realización de la evaluación; y iii) una ***revisión de la efectividad de la selección de los jefes de control interno*** del orden nacional de la rama ejecutiva ***por parte del Presidente*** de la República de acuerdo con el mandato del Estatuto Anticorrupción.

En el momento de finalizar el presente proyecto, no se han identificado resultados indirectos.

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Con el apoyo técnico de ACTUE Colombia, ***la Secretaría cuenta con un Observatorio de Transparencia y Anticorrupción***, "una herramienta para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades, ciudadanos, y organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública." Este repositorio de información especializada en transparencia y lucha contra la corrupción contiene información técnicamente clasificado sobre una amplia gama de temas relacionados con la prevención y lucha contra la corrupción, encuestas e índices que el Estado colombiano produce regularmente en estas temáticas, así como indicadores de seguimiento a las políticas

Avanza el cumplimiento de la Política Pública Integral Anticorrupción

anticorrupción en temas como rendición de cuentas, calidad de los mapas de riesgos de corrupción, oferta y demanda de información pública, Comisiones Regionales de Moralización, cultura de la legalidad y prevención de corrupción en el sector privado. Además se estableció como un canal virtual para visibilizar las diferentes iniciativas y generar procesos de consulta y participación ciudadana en línea desde la Secretaría de Transparencia.

A partir de la información recogida en el Observatorio, ***la Secretaría de Transparencia elabora informes sobre avances en las medidas anticorrupción del Estado***, incluyendo lo relacionado con los datos sobre sanciones penales, fiscales y administrativas de las entidades de control e investigación del Estado y de la PPIA. Estas revisiones periódicas de los indicadores del Observatorio se presentan a la vez la Comisión Nacional de Moralización.

Finalmente, como parte de la consolidación del Observatorio, se ***fortaleció el Sistema de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación***, una herramienta para vigilar a quienes desempeñen o aspiren a desempeñar una función pública o contratar con el Estado colombiano. Las asistencias técnicas apoyadas han logrado contribuir a una mayor efectividad del SIRI, el cumplimiento de las inhabilidades y prevenir la presencia en el seno de la Administración Pública colombiana de servidores sancionados disciplinaria, fiscal, administrativa o penalmente. En este sentido, se logró actualizar la base normativa parametrizada en el SIRI, mejorar los procesos de registro de sanciones emitidas por los operadores judiciales y disciplinarios, y mejorar la organización de las cargas laborales a nivel interno.

En cuanto al Observatorio, la Secretaría de Transparencia reporta las siguientes estadísticas: el número de visitantes de la página web ha aumentado de 41.923 en 2015 a 58.873 en 2016, 80.105 en 2017 y 107. 836 a julio 2018. Por otro lado, en 2014 se organizaron ocho sesiones de *streaming*, actividad que bajó a solo 2 sesiones en 2015, no reporta datos para 2016 y 2017, mientras que se retoma este canal de comunicación con 2 sesiones de *streaming* a julio 2018. Finalmente, se ha publicado un total de siete informes con estadísticas de detección, investigación y sanción de los órganos de control (4 documentos en 2016, 3 en 2017 y uno a julio 2018)

No obstante lo anterior, el Observatorio está actualmente siendo revisado en cuanto a la robustez y utilidad de sus indicadores así como su visión estratégica y funciones claves en un contexto de recursos limitados y preguntas abiertas acerca de su mayor valor agregado siendo una herramienta del seno del Gobierno Nacional.

Como ***<u>resultados indirectos</u>*** cabe resaltar que el Observatorio ha sido parte de un ejercicio de intercambio de experiencias internacional con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú (CAN) el cual se dio en el marco del Plan Operativo Anual Binacional.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

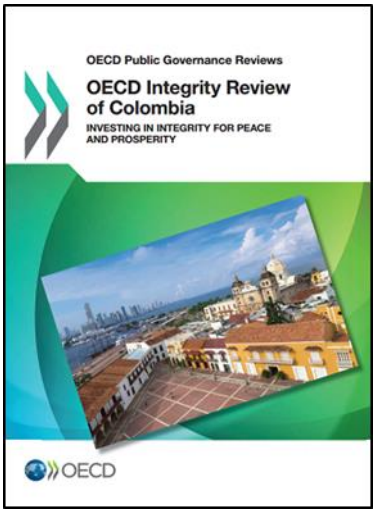
Fortalecimiento institucional para la integridad

Generar capacidades institucionales en las entidades para prevenir la corrupción y promover la transparencia y el buen gobierno, pasa por el diseño o ajuste de arreglos institucionales, la efectiva coordinación entre entidades, la articulación de estrategias y el diseño e implementación de herramientas de gestión. En este sentido, el proyecto ACTUE Colombia se enfocó en el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Transparencia y Función Pública, como líderes de las políticas de buen gobierno, transparencia y anticorrupción del Estado Colombiano.

Revisión del Sistema de Integridad: OCDE- Integrity Review

Tal como se explicó en la sección sobre la Lógica de Intervención arriba, esta actividad estaba prevista para el inicio de la implementación del proyecto. Sin embargo, como consecuencia de los retrasos, el informe se retrasó hasta el 2017, año en el cual fue entregado al Presidente Santos en Paris y presentado oficialmente en Colombia.

Hoy, Colombia cuenta con ***el Informe de la OCDE "Integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo", con recomendaciones concretas y 45 propuestas de acción.*** Partiendo de la importancia de contar con un estudio de esta naturaleza tanto para el proceso de acceso de la OCDE como para orientar las políticas nacionales de Colombia, el Proyecto ACTUE Colombia financió este *Review*, enfocándolo en las capacidades institucionales de la Secretaria de Transparencia y la Función Pública, así como en un análisis comparado de tres temas clave y con buenas prácticas de otros países de la OCDE: i) el sistema de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas; ii) el fomento de valores y sistemas de conflictos de intereses, y iii) el sistema de gestión de riesgo y control interno.



Las recomendaciones hacen énfasis en: 1) ***Garantizar un sistema de integridad completo y coherente*** con una mirada especial sobre aspectos clave de integridad en el marco de la construcción de paz, la coordinación de las políticas públicas de integridad y anticorrupción, su territorialización; 2) ***Fortalecer las políticas y prácticas actuales para fomentar una cultura de integridad en la administración pública colombiana***, ahondando en la construcción de marcos de integridad institucionales, el fortalecimiento de la ética pública, y la gestión de conflictos de interés; 3) ***Implementar un enfoque basado en riesgos*** en la administración pública e integrar el control interno al sistema de gobernanza pública.

Además propone una serie de medidas para ***fortalecer la Comisión Nacional de Moralización*** como órgano articulador de las instituciones del Estado encargadas de la prevención y lucha contra la corrupción; ***fortalecer a la Secretaría de Transparencia***, en su función de impulsar, coordinar y monitorear políticas anti-corrupción así como de reforzar una gestión orientada a

resultados estratégicos; ***robustecer las capacidades de Función Pública*** para el diseño de políticas, y finalmente, ***mejorar la coordinación interinstitucional.***

Tanto Función Pública como la Secretaría de Transparencia han incluido en sus planes de trabajo para 2018 el compromiso de responder a las recomendaciones a través del desarrollo y/o revisión de las normas o lineamientos existentes para las distintas áreas. ***El nuevo Gobierno tendrá que asegurar continuidad en la implementación de las recomendaciones de parte de la OCDE***.

Secretaria de Transparencia

Fortalecer la Secretaría de Transparencia, como entidad líder para impulsar, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción, de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública y otras iniciativas anticorrupción, ha sido una de las áreas clave de apoyo técnico de ACTUE Colombia.

Dado que el entonces Secretario de Transparencia, Camilo Enciso, no consideró prioritario recibir apoyo técnico del proyecto para desarrollar un proceso de fortalecimiento institucional integral de mediano plazo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Secretaría de Transparencia se centró en algunas de sus áreas de trabajo temático, de los cuales destacan los siguientes:

Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública

En relación con la Ley 1712, ***el equipo de la Secretaría de Transparencia fue clave en definir y desarrollar las acciones y herramientas de asistencia técnica realizadas por ACTUE Colombia y se apropió plenamente de ellas*** (ver sección sobre Ley 1712 arriba). El marco normativo desarrollado, el inventario de sujetos obligados, las guías técnicas, las herramientas de sensibilización y capacitación, y la batería de indicadores de seguimiento a la Ley, entre otros, hacen parte integral de su plan de acción y de los acompañamientos técnicos entidades públicas del nivel central y territorial así como de la ciudadanía.

De hecho, la Secretaría de Transparencia ha logrado ***posicionarse como referente a nivel nacional***, tanto como líder de política pública como por su capacidad para el asesoramiento técnico. Además, la Secretaría participa activamente en ***la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)***, espacio regional en América Latina de intercambio y colaboración entre organismos y/o entidades públicas con funciones de garantía y promoción del derecho en la materia.

Política Pública Integral Anticorrupción y coordinación inter-institucional

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad de la Secretaría para hacer ***seguimiento a la implementación de la PPIA,*** se revisaron y ajustaron los indicadores del Plan de Acción del CONPES 167, los cuales se incluyeron en los indicadores del Observatorio de Transparencia. Gracias al permanente seguimiento de la implementación de los compromisos establecidos en la

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PPIA así como a las actividades de la Secretaria para superar dificultades o atrasos en su implementación, el Estado colombiano logró el ***cumplimiento del 90% de los compromisos*** establecidos en el plan de acción de la PPIA, al cierre de este proyecto.

En el Acuerdo de Paz se establecen algunas responsabilidades para la Secretaría de Transparencia. A través de un apoyo técnico brindado por el proyecto, la Secretaría logró desarrollar un ***Plan de Acción preliminar de la Estrategia de Lucha Contra la Corrupción asociada al posconflicto*** y unas líneas de trabajo consignadas en el documento preliminar de Estrategia.

Finalmente, todo lo anterior junto con apoyos puntuales adicionales de parte de ACTUE Colombia, permitió fortalecer la capacidad de la Secretaría de Transparencia para la ***coordinación y articulación con otras entidades***, tanto con miras a las ***distintas políticas públicas*** y áreas de trabajo impulsados por la entidad como con miras a su ***rol de Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Moralización***. En este sentido cabe resaltar que mientras en 2014 no se convocó a ninguna sesión de la CNM, en 2015 y 1016 se convocaron dos reuniones respectivamente, y en 2017 se organizaron cuatro reuniones de este órgano de coordinación de alto nivel.[15]

Sector Privado

El apoyo técnico del proyecto ha sido ***clave para el desarrollo de un área de trabajo de la Secretaría de Transparencia*** orientada para ***promover la corresponsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción***. En este sentido destaca su rol de Secretaría Técnica de la iniciativa Empresas Activas Anticorrupción (ver sección sobre sector privado abajo), así como la promoción y seguimiento de pactos de transparencia e integridad de gremios del sector privado.[16]

Control Social

El área de la Secretaría de Transparencia orientado para la ***promoción del control social fue fortalecido***, por un lado, ***a través del desarrollo de las mencionadas Rutas de Integridad*** a través de una activa y profunda participación en el desarrollo metodológico, conceptual y pedagógico de dichas Rutas así como en su implementación concreta en entidades públicas, universidades y entidades territoriales. Por otro lado, la Secretaría de Transparencia cuenta hoy con ***un mapeo de actores de la sociedad civil en todo el país interesadas en temas de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción*** así como con una ***metodología para relacionarse con estos actores*** con miras a buscar insumos para la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo en materia anticorrupción.

[15] Ver http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx

[16] Ver http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Paginas/pactos-transparencia-integridad.aspx

Comunicación institucional

Finalmente, la ***capacidad de comunicación de la Secretaría de Transparencia*** quedó claramente fortalecida. En primer lugar, ACTUE Colombia ayudó desarrollar el lema de la entidad "Transparencia es Conciencia"; en segundo lugar, la contratación de profesionales de comunicación para el Observatorio permitió que éste se transformara en un medio tecnológico de comunicación de la entidad. Y finalmente, en 2017 se desarrolló una campaña de difusión y comunicación acerca de cuatro iniciativas temáticas de la Secretaría: i) la Alianza para el Gobierno Abierto; ii) Empresas Activas en Anticorrupción; iii) Observatorio de Transparencia; y iv) la Ley de Transparencia. Todo lo anterior, permitió a la Secretaría de Transparencia comunicar de manera más efectiva y coherente su trabajo hacia sus grupos de interés y la ciudadanía en general.

A modo de conclusión, cabe constatar que a pesar de la valoración positiva de todos estos apoyos por parte de los equipos de la Secretaría de Transparencia, incluyendo los respectivos Secretarios de Transparencia, ***dada la inestabilidad de la permanencia en los cargos***, y por ende, la alta rotación de los asesores y contratistas de la Secretaría de Transparencia, ***la sostenibilidad de las capacidades fortalecidas está en entredicho con el inminente cambio de gobierno***.

Función Pública

La Función Pública es encargada de fortalecer la gestión de las entidades públicas formulando, implementando y acompañando a las entidades en su desempeño institucional. La Función Pública y el Proyecto ACTUE Colombia acordaron al inicio del proyecto en 2014 la prestación de asistencia técnica para el desarrollo de ***una estrategia transversal de transparencia e integridad para toda la entidad en el marco de su plantificación estratégica para el segundo gobierno del Presidente Santos.*** Es así que la Función Pública contó desde 2014 con una estrategia que apuntaba a transversalizar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la entidad, y por otro, a fortalecer la articulación con otras entidades del Estado.

Dirección de Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Como resultado de la mencionada estrategia transversal de transparencia e integridad, la Función Pública ***creó en 2016 la Dirección de Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano***, a través del decreto 430 del 2016. Esta Dirección pone en práctica los lineamientos de Gobierno Abierto, al institucionalizar la transversalización de los citados temas al interior de la Función Pública generando coherencia entre las diferentes políticas de desempeño institucional del Estado. Esta Dirección contó en 2017 con un total de 39 personas.

La ***capacidad de la Función Pública***, a través de la mencionada Dirección, ***para fortalecer a entidades públicas nacionales y territoriales en sus estrategias de rendición de cuentas aumentó*** con el desarrollo de herramientas y metodologías para este fin (ver sección sobre Rendición de Cuentas arriba).

Finalmente, el ***Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se robusteció*** a través del desarrollo de tres instrumentos de diagnóstico y de planeación, aportados con asistencia técnica del proyecto, para las políticas de participación ciudadana, rendición de cuentas y racionalización de trámites.

Códigos de integridad y buen gobierno

La Función Pública resultó fortalecida en cuanto a su liderazgo y capacidad técnica para promover la integridad y ética institucional. Contó desde 2015 con una ***herramienta metodológica para la construcción de códigos de integridad y buen gobierno***, la cual tomó en cuenta criterios de la OCDE y presenta enfoques diferenciados para los niveles nacional y territorial. El proceso del Integrity Review en 2016 y 2017 aportó insumos adicionales así como referencias internacionales en la materia. Así, ACTUE Colombia contribuyó a la ***elaboración del primer Código de Integridad del Servicio*** que orienta las actuaciones de las personas dedicadas al servicio público y es aplicable a todos los servidores de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva. Hasta la fecha se han definido, ***con la participación de 25.000 funcionarios de todo el país, cinco valores centrales*** para todas las entidades de la administración pública (honestidad, respeto, actitud de servicio, compromiso, justicia) dejando la definición de dos valores adicionales a las propias entidades.

Banco de Éxitos

El ***Banco de Éxitos de la Administración Pública y el Premio de Alta Gerencia cuentan con una serie de recomendaciones con miras a fortalecer estas importantes herramientas*** que buscan incentivar el buen desempeño institucional a través de la visibilización y premiación de iniciativas que merecen ser distinguidas e inscritas en el Banco de Éxitos. En el periodo de postulación para el Premio 2017, se puso al aire un aplicativo para la postulación de experiencias en línea, atendiendo a dichas recomendaciones.

A modo de conclusión se puede decir, que Función Pública cuenta con una nueva institucionalidad en para promover los principios clave del Gobierno Abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e integridad) así como con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Ambos aspectos apuntan a fortalecer la administración pública y promover

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

cambios culturales. Es ciertamente necesario fortalecer su capacidad de incidencia al nivel territorial, fortaleciendo el equipo técnico que realiza el acompañamiento a las entidades respectivas. Más relevante, tal vez, será garantizar la continuidad de las apuestas para el Gobierno Abierto y consolidar la articulación real y en la práctica cotidiana de las entidades públicas de sus principios clave (ver sección de pilotos territoriales abajo).

4.2 Estrategias sectoriales

El desarrollo de estrategias sectoriales en el marco del proyecto ACTUE Colombia responde al reconocimiento de que cada sector está expuesto a unas dinámicas y lógicas especificas en cuanto a los riesgos y prácticas de corrupción, dependiendo de, entre otras cosas, como se movilizan, asignan y ejecutan los recursos, el número y de tipo de actores, las asimetrías de información entre ellos, para mencionar solo algunos aspectos. Por otro lado, la promoción de estrategias de prevención de corrupción y promoción de transparencia, rendición de cuentas y control social busca la generación de resultados concretos y tangibles para los grupos de interés de dichos sectores así como para la ciudadanía en general si se aspira a transformar las conductas y prácticas en clave de aumentar la confianza en y legitimidad del Estado.

De esta manera, se seleccionaron en la fase del diseño del proyecto los sectores de salud debido a su gran relevancia para la vida de los ciudadanos, y el sector de industrias extractivas debido a su importancia para la economía del país. Durante la implementación del proyecto, se agregó – como se explicó arriba – una iniciativa con el Consejo de Estado como semilla hacia una Justicia Abierta.

Salud

Desde la fase de formulación del proyecto ACTUE Colombia se han adelantado actividades de colaboración entre la Secretaría de Transparencia y el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) con apoyo de la Unión Europea, a través del programa EUROsociAL II, gestionado también por la FIIAPP. Estas actividades así como las relaciones de trabajo ya establecidas entre la FIIAPP y el Ministerio permitieron desarrollar tempranamente una hoja de ruta para el desarrollo de una estrategia de transparencia e integridad para el sub-sector farmacéutico. A dos años de implementación del proyecto, el Ministerio y ACTUE Colombia identificaron la necesidad de complementar la hoja de ruta inicial con una serie de estudios con miras a ampliar el conocimiento sobre la efectividad de las estrategias de transparencia del sector así como los riesgos de corrupción y opacidad que lo aflijan. En esta estrategia sectorial destacan los siguientes resultados:

ESTUDIOS COMO INSUMOS PARA LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA DEL SECTOR SALUD

Decálogo de Medidas Prioritarias de Transparencia e Integridad en el Sector Salud

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Decálogo se construyó en el año 2014 mediante un proceso de investigación en el que participaron diferentes entidades y expertos del sector. Analiza riesgos de corrupción y opacidad en dos procesos centrales: la regulación de precios de medicamentos y la definición del Plan de Beneficios (POS) y genera una serie de recomendaciones clave para el Ministerio y los otros actores del sector para prevenir y controlar los riesgos, reconociendo la importancia de la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social, por un lado, y la corresponsabilidad de todos los actores del sistema, por el otro. El Decálogo contiene los compromisos específicos del MSPS en la materia y sirve de marco de referencia para las actividades apoyadas por ACTUE Colombia desde su lanzamiento oficial en mayo 2015.

Estudio de caso: Iniciativas de Transparencia en el Sector Salud en Colombia

Con acompañamiento técnico del Proyecto ACTUE Colombia, la Universidad de los Andes realizó un ***estudio de caso sobre las políticas, estrategias y medidas de trasparencia e integridad*** adelantadas por actores clave del sector salud en Colombia, enfocado particularmente en el Ministerio, el INVIMA, la Superintendencia Nacional de Salud, así como los esfuerzos de autorregulación de los gremios de la industria farmacéutica y de los médicos. El estudio buscó determinar adicionalmente, si existen o no ejes articuladores de la política de transparencia en el sector. Se identificaron un total de 16 iniciativas las cuales fueron analizadas con base en una serie de variables que permitió ubicarlas en un ranking que indica que tan transparente y que tan relevante es cada iniciativa.

Las iniciativas acompañadas por el proyecto, que se describe más adelante, fueron ***incluidas en este análisis***. De esta forma, Colombia cuenta con un ***estudio sectorial innovador que genera recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas al interior del sector así como aprendizajes para otros sectores***.

Estudio: Caracterización de riesgos, prácticas y tolerancia a la corrupción en el sistema colombiano de salud

Durante el 2017 y 2018, el Grupo de Economía de Salud (GES) de la Universidad de Antioquia con apoyo técnico del proyecto ACTUE Colombia y en articulación con el MSPS y la Superintendencia de Salud realizó un estudio para caracterizar riesgos de corrupción y opacidad en el sector salud, identificar posibles prácticas de corrupción y niveles de tolerancia a la corrupción en una selección de macro-procesos del sistema de salud en Colombia, a nivel nacional y territorial, en instituciones públicas y privadas, con el propósito de fortalecer políticas y mecanismos de prevención y control.

En este estudio se definen y describen los ***macro-procesos misionales*** del sistema denominados ***salud pública, aseguramiento y prestación de servicios***, sobre los que se profundiza el análisis de riesgos de corrupción y opacidad. Con base en la identificación de

riesgos, se realizó una ***encuesta institucional*** dirigida a las Direcciones Territoriales de Salud, empresas sociales del Estado (ESE), instituciones prestadoras del servicio (IPS) y empresas promotoras de salud (EPS). Además, se realizó una ***encuesta ciudadana*** para explorar los niveles de tolerancia a la corrupción que arrojó resultados muy interesantes no sólo para este estudio y el sector de salud, sino para el debate público general en Colombia acerca del fenómeno de corrupción.

Este estudio inédito en el sector y Colombia en cuanto a su alcance, metodologías y perspectivas de análisis complementarias de todos los actores del sistema, está acompañado por una serie de Boletines que explican de manera pedagógica la metodología y resultados parciales del proceso de investigación y por un Policy Brief ***Recomendaciones de política: en busca de una mayor integridad y transparencia en el sistema de salud colombiano*** cuyas recomendaciones se orientan a los distintos actores del sector desde la mirada de la corresponsabilidad y han sido ampliamente discutidas con el MSPS, la Superintendencia, otros actores del sistema así como con la comunidad académica.[17]

El reto actual consiste en asegurar que el nuevo gobierno continúe, consolide y amplíe las iniciativas de transparencia y prevención de corrupción en el sector salud, actuando en particular sobre las recomendaciones de este estudio. Gracias al interés y compromiso de las Universidades de Antioquia, los Andes y Nacional con estos temas se puede esperar que éstas hagan un seguimiento continuado y de manera articulada.

Política Farmacéutica y Transparencia

Por otro lado, ACTUE Colombia ha apoyado desde la perspectiva de transparencia y acceso a la información la puesta en marcha o consolidación de diversos componentes de la Política Farmacéutica Integral de Colombia (CONPES 155), la cual tienes tres componentes centrales: (i) regulación de precios (ii) promoción de competencia respetando calidad, (iii) uso racional de medicamentos y transparencia en la información. A continuación se presentan los resultados:

ClicSalud – aplicación móvil

Se acompañó la puesta en marcha de la ***aplicación móvil ClicSalud***, herramienta que busca promover la transparencia de la información y facilitar la participación y comunicación con la ciudadanía beneficiaria del sistema de salud en Colombia. La aplicación tiene información sobra la calidad de las EPS, permite calificar los servicios prestados, enviar quejas, reclamos o

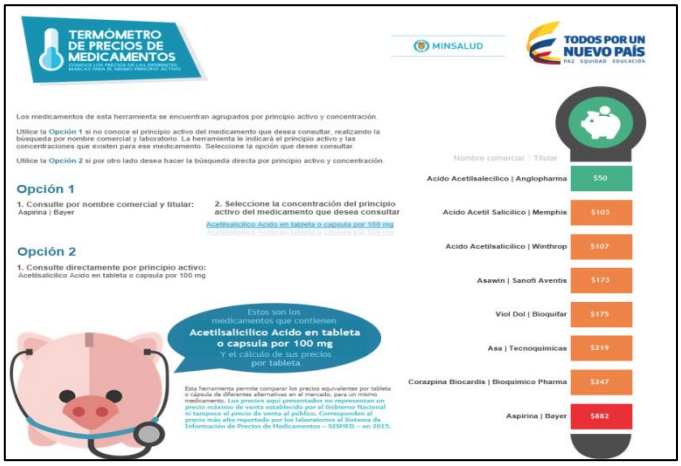
[17] Ver videos de los eventos de socialización y discusión en http://www.actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/accion-sectorial/salud/16-lineas-estrategicas/accion-sectorial/42-estudio-de-caracterizacion-de-riesgos-de-corrupcion

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

solicitudes y consultar a Medicamentos a un Clic (ver abajo para más información). El aplicativo móvil ha sido descargado por más de 40.000 personas en 2016 y por 28.821 personas en 2017; y registra una tasa promedio de re-uso de18.751, además de haber recibido 475 peticiones, reclamos y solicitudes de información en el 2016. Gracias a la estrategia de difusión del aplicativo apoyada por el proyecto a través de un video, se realizaron 34.141 clics en anuncios relacionados con ClicSalud; el video promocional se reprodujo 5.018 veces; hubo 2.324.218 impresiones sobre anuncios, y se repartieron afiches promocionales a IPS y EPS en todo el país.

ClicSalud se ubica en el puesto 11 del Ranking de las iniciativas de transparencia del sector salud mencionado anteriormente.

Termómetro de Precios de Medicamentos



El aplicativo Web Termómetro de Precios de Medicamentos es una herramienta novedosa que permite a la ciudadanía y los profesionales de la salud ***acceder a información comparada de precios de medicamentos.*** *S*e busca incidir positivamente en las decisiones de compra o prescripción, con lo cual se garantiza ahorro tanto en el gasto de bolsillo de los ciudadanos como en el conjunto general de los recursos del sistema de salud. El Termómetro cubre el 100% de los medicamentos que tienen información confiable reportada al Ministerio de Salud.

El Termómetro de Precios de Medicamentos ocupa el lugar 12 en el ranking de iniciativas de transparencia mencionado arriba, con 28.000 visitas a la página a julio 2017.

Medicamentos a un Clic

Con el fin de promover el uso racional de los medicamentos, ACTUE Colombia apoyó el ***diseño e implementación del Formulario Terapéutico Nacional llamado "Medicamentos a un Clic"***. Esta herramienta ofrece información independiente, actualizada, oportuna y de calidad sobre características y uso de los medicamentos como son dosis, formas de presentación, precauciones, contraindicaciones e interacciones entre otros, y contiene un vínculo con el Termómetros de Precios para sensibilizar a los usuarios sobre costos. *Medicamentos a un Clic* es clave para la prescripción y uso de los medicamentos y está dirigida a los profesionales de la salud (en particular, a los médicos), a los ciudadanos y también a los jueces quienes tienen que fallar acerca de tutelas.

Para la construcción de *Medicamentos a un Clic,* se referenciaron experiencias de seis países, Bélgica, Ecuador, Reino Unido, Australia, España y Francia, y la de la Organización Mundial de la Salud y se consultaron 183 profesionales, además de pacientes y ciudadanos en tres ciudades del país para retroalimentar la propuesta inicial. Además se apoyó una estrategia de comunicación con el desarrollo de marca de *Medicamentos a un Clic,* un video infográfico, una jornada de diálogo virtual, 10 piezas comunicativas, cinco gifts y cinco afiches.

Desde su lanzamiento en noviembre 2016 se han registrado 5869 profesionales de salud y la página ha registrado cerca de un millón de usuarios a julio 2017.

Esta iniciativa ocupa el primer lugar en el mencionado estudio y ranking de iniciativas de transparencia en el sector salud, con más de 436.000 visitas a julio de 2017.

Registro de Transferencias de Valor entre la Industria y Profesionales de la Salud

Finalmente, se apoyó la creación normativa y puesta en marcha de un registro público de las transferencias de valor entre la industria de medicamentos y tecnologías en salud y los profesionales de la salud pacientes y demás instituciones del sistema. Con esta iniciativa Colombia sigue los ejemplos de países como EEUU, Francia, Australia, entre otros, y ***busca transparentar las relaciones entre los actores mencionados, contribuir a la gestión de potenciales conflictos de interés, y fomentar la confianza en el sector***. El apoyo del proyecto a la Dirección de Medicamentos ha sido clave, tanto en términos técnicos como institucionales, para resolver con una asesoría jurídica las tensiones entre el derecho al acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos y para acompañar a la Dirección de Medicamentos en una serie de consultas públicas con los gremios y empresas del sector. Además el proyecto posibilitó el desarrollo de la plataforma tecnológica, basado en los sistemas de información del MSPS, en la cual se registrarán todas las transferencias de valor realizados por el sector farmacéutico a quienes participan en cualquier modalidad en la prestación, investigación, aseguramiento o educación en el sector de la salud.

Médicos Sin Marca Colombia

Siguiendo con la línea de trabajar con los diferentes actores en el marco de la estrategia sectorial de Salud, ACTUE Colombia facilitó la creación de una ***iniciativa de auto-regulación médica en Colombia, inspirada en Médicos Sin Marca de Chile.*** El propósito de esta iniciativa es promover un distanciamiento sano de los médicos de la influencia, los incentivos y del marketing

de la industria farmacéutica con miras a que los profesionales de la salud puedan estar libres de conflictos de interés en su propia educación, investigación y práctica médica. En el marco de la transferencia de conocimientos entre Chile y Colombia, se realizaron dos visitas de intercambio a finales de 2016 y finales de 2017 respectivamente. Médicas sin Marca Colombia fue lanzada oficialmente el día 20 de septiembre de 2017. Además, se realizaron eventos de socialización en 4 ciudades: Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Cali con un total de 219 participantes.

Actualmente MSM cuenta con una página web que facilita información acerca de los propósitos y principios de la iniciativa, la posibilidad de adherirse a ella, así como noticias y artículos de interés; una estrategia para difundir la iniciativa y un curso de autoformación de tres módulos en temas relacionados con la independencia médica. A 31 de diciembre de 2017, MSM Colombia contó con 164 profesionales de la salud y con 11 ciudadanos como miembros.

Apoyo Integral en Transparencia e Integridad al INVIMA

El compromiso y liderazgo de la Dirección del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos (INVIMA) con la transparencia e integridad abrió a partir de finales de 2015 una oportunidad para prestar asistencia técnica de manera continua de dos años con el fin de ***fortalecer la entidad integralmente en materia de Gobierno Abierto, vinculando las iniciativas intrínsecamente con sus objetivos misionales*** que es la protección de la salud de los colombianos. En este sentido, se destacan los siguientes resultados:

La ***actualización, validación y socialización, de manera participativa, del mapa de riesgos y del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC)***. De esta manera se convirtió un instrumento de cumplimiento formal en una herramienta de gestión institucional para la prevención de riesgos de corrupción.

En el marco del PAAC, se diseñó una ***estrategia de rendición de cuentas del INVIMA*** orientada a generar un diálogo efectivo entre la entidad y sus diferentes grupos de interés y a la ciudadanía en general. Los ejercicios participativos acerca de los procesos de gestión y resultados generados en los distintos ámbitos de acción del INVIMA fueron valorados positivamente por parte de empresarios y ciudadanos quienes reconocieron los avances en la gestión del INVIMA.

Además se ***fortaleció la estrategia de comunicaciones*** que busca acercar la entidad a sus actores de interés, así como al ciudadano informando en particular sobre las acciones de lucha contra la ilegalidad, el contrabando y la corrupción.

Finalmente, se apoyó la creación de un ***sistema de gestión integral de la transparencia e integridad, así como de los riesgos de corrupción*** el cual articula las políticas e instrumentos institucionales relacionados con trasparencia, integridad y lucha contra la corrupción, incluyendo

la promoción de un cambio cultural al interior de la entidad. A través de este sistema se coordinan e integran las estructuras institucionales existentes y se adelantan acciones de prevención, de gestión de sanciones, así como de visibilización de los esfuerzos. El INVIMA conformó un "grupo semilla" para poner en práctica este sistema integral.

Además, el Invima fue una de las entidades piloto en las cuales se implementaron las Rutas de Integridad dirigidas a funcionarios públicos, y como impulso para una estrategia de transformación institucional, el Invima convocó el concurso "El Invima soy yo" con el propósito de fomentar la implementación del código de ética de la entidad. Cabe resaltar que 30 funcionarios de la entidad han participado en las Rutas; 1129 funcionarios han suscrito el compromiso de integridad como parte de la estrategia de la Alta Dirección de promover un cambio cultural al interior de la entidad (11 directivos, 11 asesores; 847 profesionales; 138 técnicos; 45 auxiliares; y 77 contratistas).

Esta ***experiencia de fortalecimiento institucional integral*** en transparencia, integridad y rendición de cuentas ***del INVIMA podría servir de referencia e inspiración para otras entidades*** del sector salud, pero también de otros sectores, con miras a promover transformación institucional. De hecho, el INVIMA ha compartido su experiencia y aprendizajes con las gobernaciones y alcaldías apoyadas por el proyecto.

Industrias extractivas

En agosto de 2014, Colombia solicitó ser aceptado como país candidato para adherirse al estándar internacional EITI (*Extractive Industry Transparency Initiative*). De este compromiso se derivan una serie de acciones como es la elaboración e implementación de un Plan Nacional de Acción por parte de un Comité Tripartito Nacional (CTN) conformado por el Gobierno, representantes del sector privado y de la sociedad civil. El equipo EITI en Colombia, bajo el liderazgo del Ministerio de Minas, solicitó apoyo a la Secretaría de Transparencia y al Proyecto ACTUE Colombia para apoyar técnica y financieramente el proceso de implementación del Plan de Acción. Se destacan los siguientes resultados en esta línea de acción:

Colombia cuenta con un ***diagnóstico institucional acompañado de una estrategia de fortalecimiento institucional*** para 4 entidades del sector: Agencia Nacional de Minas (ANM), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) sobre la disponibilidad y calidad de información respecto a recursos técnicos, financieros, regulaciones normativas, ordenamientos institucionales y sistemas de información de las mencionadas entidades, incluyendo las brechas de información relativas al informe EITI 2013. Además se elaboraron recomendaciones y una estrategia para cada entidad para mejorar la producción y uso efectivo de información relativa a EITI para los informes siguientes.

El EITI Colombia cuenta ***con una estrategia de difusión del estándar EITI dirigido hacia el nivel territorial y 10 pilotos en municipios,*** con lo cual se avanza en la generación de capacidades de los actores locales. En el marco de esta estrategia, se desarrolló un mapa de actores en los municipios piloto y una línea de base del conocimiento sobre la cadena de valor del sector extractivo por parte de los actores locales.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Para complementar lo anterior, se creó el ***programa de formación virtual sobre sobre la cadena de valor de la industria extractiva y los mecanismos de participación ciudadana y***

transparencia. El curso tiene cinco módulos y es de libre acceso para la ciudadanía, los funcionarios públicos e integrantes de las empresas del sector. Hasta la fecha, 284 personas han sido capacitadas en los municipios mencionados, incluyendo personas de la sociedad civil, industria y gobierno. El programa de formación virtual es considerado como buena práctica por parte de la Secretaría Internacional del EITI.

En adición a lo anterior, se definió la importancia de acompañar a las entidades líderes de la iniciativa en la ***preparación y presentación de los informes EITI***, en concreto del Informe EITI Vigencia fiscal 2013, Informe EITI Vigencias fiscales 2014-2015 e Informe EITI Vigencia fiscal 2016.En estos informes se recogen y comparan los pagos reportados por las empresas mineras y de hidrocarburos y los ingresos recibidos por el Estado.

También el proyecto brindó asistencia técnica a la Secretaría del EITI Colombia para ***preparar toda la información necesaria para la validación del proceso EITI Colombia*** por parte de la iniciativa EITI internacional.

Respondiendo a una solicitud explícita del equipo EITI del Ministerio de Minas y sobre la base de la importancia que reviste la ***transparencia de pagos ambientales para la protección de los ecosistemas naturales***, se generó y testeó una ***metodología para la sistematización y conciliación de pagos e inversiones ambientales*** en el marco de la industria extractiva. Esta acción se alinea con los compromisos del Plan de Acción Nacional y es particularmente relevante para la sociedad civil.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En relación a la ***coordinación interinstitucional*** y particularmente en relación al ***fortalecimiento de la sociedad civil en los espacios multiactor,*** ACTUE Colombia enfocó su acompañamiento técnico a fortalecer la articulación interna del CTN y de los Grupos de Apoyo Técnico. En este proceso la participación de la sociedad civil en el CTN fue ***fortalecida a través del apoyo brindado a la Mesa Técnica de la Sociedad Civil de EITI***. Dicho acompañamiento tenía por objeto apoyar sus procesos de articulación y diálogo técnico, así como facilitar la concertación de posiciones comunes que permitiesen a la sociedad civil participar en igualdad de condiciones técnicas en el CTN (ver sección sobre control social abajo para más información).

En cuanto a los ***resultados indirectos*** se puede resaltar que EITI Colombia ha sido reconocido a nivel nacional y regional por su seriedad, profesionalismo y carácter inclusivo y transparente por parte del Secretariado del EITI, logro al cual el proyecto ACTUE aportó de manera relevante y reconocida por el Ministerio de Minas a través de su apoyo integral a la iniciativa. Además, un representante del Gobierno Nacional y una de la sociedad civil fueron elegidas miembros de la Junta Internacional de EITI.

Con miras a asegurar la sostenibilidad de la iniciativa EITI, Colombia asignó para 2017 1.100.000.000 COP (aprox. 360.000 Euros) para las acciones de la Secretaría Técnica de EITI Colombia. Esto constituyó un hecho novedoso puesto que, desde el 2014 la iniciativa EITI Colombia había estado íntegramente financiada por donantes internacionales.

Justicia Abierta - Consejo de Estado

Tal como se mencionó anteriormente, como un primer paso hacia la una iniciativa de Justicia Abierta, el Proyecto ACTUE Colombia acompañó junto con la Secretaría de Transparencia al Consejo de Estado en el diseño, validación y puesta en marcha de una estrategia de transparencia, rendición de cuentas y ética judicial. Esta actividad se derivó del compromiso del Consejo de Estado en el II Plan de Acción de AGA.

Comisión de Transparencia

Se fortaleció técnicamente a la Comisión de Transparencia del Consejo de Estado, guiándola en su mandato y dotándola de herramientas para la consecución de sus objetivos, incluyendo la elaboración del Plan de Acción. Es de mencionar que se han constituido Comisiones de Transparencia e Integridad en todos los tribunales de lo contencioso-administrativo desde 2016.

Transparencia y acceso a la información

El Consejo de Estado se ha encaminado en el cumplimiento cabal de los criterios de la ***transparencia activa para la Justicia*** definidos en la Ley de Trasparencia y del Derecho de Acceso a la Información, haciendo una revisión de su marco normativo e incluyendo un análisis comparativo de buenas prácticas internacionales en Justicia Abierta. Se puso especial énfasis en la estructuración y estandarización de cinco formatos de información: i) hojas de vida de los Magistrados, los candidatos a Magistrado y sus equipos de trabajo, incluyendo información sustancial acerca de sus relaciones laborales y económicas; ii) viajes realizados, objetivos de los viajes, labores adelantadas y entidad que asume los costos de los mismos; iii) ausencias en sala plena, motivaciones de la ausencia e implicaciones, iv) conflictos de intereses; y v) reuniones

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

realizadas y visitas recibidas, que se relacionen con temas que se dirimen en la Corporación en general.

A partir de esta revisión mejoró sus procesos internos para producir, publicar y difundir información pro-activamente. Parte de este proceso fue el diseño de un ***nuevo sitio web*** para la divulgación de la información en un lenguaje claro y accesible a la ciudadanía. La página incluye además un buscador jurisprudencial.

Rendición de cuentas

El Consejo de Estada cuenta hoy con ***una metodología y una estrategia de rendición de cuentas*** que ha guiado la elaboración de un Informe de Gestión Institucional (2015 y 2016). Esto es un documento innovador por ser el primero de su naturaleza, que incorpora un análisis comparado de Informes de Gestión de las altas cortes de todos los continentes. Fue lanzado en un evento público en junio de 2017 con gran acogida del público especializado, que además se configuró como una primera jornada oficial de diálogo con la ciudadanía desde el Consejo de Estado.

Ética Judicial

Con base en una revisión de las experiencias internacionales más relevantes en códigos de ética judicial se desarrolló una metodología para la realización de una serie de talleres sobre dilemas éticos en la rama judicial generando, de forma participativa con tribunales nacionales y territoriales, un esquema orientado a la transformación de las conductas individuales en el ejercicio de la función pública judicial. Lo innovador de este enfoque es ir más allá del cumplimiento formal de un estándar.

Ejercicios pilotos en dos tribunales de lo contencioso administrativo

Con el propósito de identificar la utilidad de los instrumentos desarrollados y realizar ajustes que favorezcan la transparencia en el Sector Judicial, se desarrollaron ***2 pilotos en dos tribunales de lo contencioso administrativo en Quindío y Santander***, en los cuales se adaptaron las herramientas para la implementación de la ley de transparencia en su componente de "Transparencia Activa", rendición de cuentas y ética judicial.

Caja de herramientas

La Rama Judicial cuenta con una caja ***de herramientas para tribunales de lo contencioso-administrativo en materia de Gobierno Abierto***, que incluye instrumentos orientados para los tribunales con el fin de poner en marcha acciones de transparencia, rendición de cuentas y ética judicial. Este paquete de herramientas puede utilizarse a través de tecnologías de la información y las comunicaciones.

En cuanto a ***resultados indirectos*** se puede resaltar que el ***Consejo de Estado***, con sus avances en materia de Gobierno Abierto, ***ha servido de ejemplo para otras Altas Cortes***

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

colombianas como son la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo Superior de la Judicatura, las cuales han manifestado su interés de mejorar sus condiciones institucionales para promover la transparencia, integridad y rendición de cuentas.

Por otro lado, el evento internacional que conmemoraba el ***Bicentenario de Consejo de Estado*** en el cual participaron académicos internacionales, algunos de ellos financiados por el proyecto ACTUE Colombia, ***enfocó la transparencia, la rendición de cuentas y la ética judicial como temas clave y transversales en la celebración*** de este aniversario.

Finalmente, el ***Consejo de Estado*** desarrolló el ***décimo sexto compromiso del III Plan de Acción AGA*** "*Construcción de confianza y consolidación de transparencia y rendición de cuentas en el Consejo de Estado*," dando continuidad a lo iniciado.

4.3 Co-responsabilidad de la sociedad civil y sector privado

Tal como se ha dicho anteriormente, partiendo del principio de corresponsabilidad, una de las líneas estratégicas de ACTUE Colombia fue la promoción de una ciudadanía activa que ejerza su derecho de participación y control social en la promoción de la transparencia y la integridad, así como en el fomento del acceso a información pública y en la prevención de la corrupción.

En este sentido se acompañaron un grupo de acciones estratégicas dirigidas a fortalecer las veedurías ciudadanas, las instancias de participación ciudadana, la vinculación de nuevos actores, y la participación de la sociedad civil en iniciativas multiactor. Las acciones también se han orientado a consolidar la rendición de cuentas de estas organizaciones sociales y a ampliar la oferta de programas de capacitación en control social.

Veeduría a la Ley de Transparencia

En relación con el ejercicio de control sobre las políticas de transparencia e integridad del Estado Colombiano, con el apoyo de ACTUE Colombia se ***logra reactivar la iniciativa Más Información, Más Derechos***, así como convocar a organizaciones sociales territoriales a participar en ella. En el marco de fortalecimiento de esta alianza ciudadana se lograron resultados importantes en las siguientes tres líneas de acción centrales.

La ***Veeduría a la Ley 1712 enfocada en la Rama Judicial,*** en particular a las cuatro Altas Cortes y la Fiscalía General de la Nación. Este ejercicio de control ciudadano inédito reveló, entre otras, que los magistrados no consideran que las Altas Cortas fueran sujetos obligados por la Ley, que no existe una política institucional única de transparencia para la Rama, y que los funcionarios judiciales aún no han interiorizado conceptos básicos de la Ley

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de Transparencia como “Datos abiertos” y “Test de daño”. Por otro lado, se identificaron los avances en transparencia activa en cada Corte. A partir de los resultados se generaron recomendaciones de mejora, incluyendo que el Consejo Superior de la Judicatura desarrolle una política única de transparencia para la Rama Judicial, que el mismo organismo lidere el desarrollo de un PAAC para la Rama diferenciando la identificación de riesgos y estrategias de mitigación según las realidades de cada Corte.

Esta veeduría ha tenido algunos ha generado reacciones positivas en la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo Superior de Judicatura indicando su interés de embarcar en iniciativas similares. Además las recomendaciones de la veeduría fueron registradas en el Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, contenidas en el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, respecto a Colombia.

La ***Veeduría de la Ley 1712 a los partidos y movimientos políticos***, analizando el acceso a la información pública de 13 partidos, fue un ejercicio igualmente inédito en el país y reveló entre otros, que sólo la mitad de las organizaciones políticas con personería jurídica para 2018 cumplía en 100% con las obligaciones de publicidad de información en sus páginas o canales web, y que la información sobre el origen de los recursos privados no está publicada sus páginas web. Por otro lado, se evidenció que más que la mitad de los partidos revisados cumplen con publicar información sobre sus presupuestos, compras y contrataciones y escalas salariales de sus colaboradores. Entre las recomendaciones de mejora se subraya la necesidad de que los partidos hagan pedagogía entre sus miembros acerca de las obligaciones de la Ley 1712 y que los capaciten para que provean la información de manera pro-activa.

Finalmente la ***Veeduría a la Ley 1712 enfocada en cinco sectores prioritarios del Ejecutivo Nacional*** buscó analizar los avances y debilidades en el acceso a la información pública en los sectores de educación, salud, agua, prosperidad social y atención a víctimas. Se evidenció que el 80% de las entidades nacionales publica la información presupuestal y financiera que es de obligatorio cumplimiento y que la obligación que menos se cumple es ofrecer información relacionada con perfiles; datos de contacto; escalas salariales de los servidores públicos. Aquí las recomendaciones sugieren mejorar la vinculación o interoperabilidad de los sistemas de información pública y que la información se publique de manera diferencial y de fácil acceso para los ciudadanos.

Las tres veedurías usaron metodologías para el análisis de la transparencia activa y pasiva, incluyendo derechos de petición y solicitudes de información, para evaluar el grado de cumplimiento con la transparencia pasiva de parte de los sujetos obligados. En adición a las recomendaciones específicas para cada grupo de sujetos obligados, se generaron una serie de ***recomendaciones orientadas a las entidades líderes de la política de transparencia y el órgano garante, la Procuraduría***.

Cabe resaltar que estas ***Veedurías estaban concebidas para complementar desde la perspectiva multiactor los apoyos técnicos del proyecto ACTUE Colombia a las entidades del Estado***. Los resultados de la Veedurías ***fueron recibidos con mucho interés y apertura por parte de dichas entidades*** quienes reconocieron el valor de contar con miradas independientes, basadas en evidencia e incluyendo recomendaciones de mejora.

Veeduría al Estatuto de Ciudadanía Juvenil

ACTUE Colombia apoyó, a través de la Alianza Más Información Más Derechos, ***una veeduría ciudadana al cumplimiento del Estatuto de Ciudadanía Juvenil desde la perspectiva de transparencia y lucha contra la corrupción.*** Como parte del proceso y con el objetivo de fortalecer los ejercicios de veedurías juveniles al cumplimiento de las 57 medidas de Promoción, Protección y Prevención (PPP) del Estatuto, y con la facilitación técnica de OCASA, ***se conformó una red de Plataformas de Juventudes*** en Bogotá, Ibagué, Tunja y Villavicencio. Con jóvenes de estos cuatro municipios se revisó la disponibilidad de la información sobre distintas medidas priorizadas para cada municipio (transparencia activa) y se radicaron derechos de petición para acceder a la información (transparencia pasiva). ***Los resultados muestran muy pocos avances en todos los municipios***. Respecto de la transparencia pasiva, los jóvenes perciben el sistema institucional como anticuado y consideran que limita la participación ciudadana. De forma complementaria, se adelantó un plan de formación usando la metodología de las Rutas de Integridad, Transparencia y Cuidado de lo Público.

Los jóvenes de la ***Red de Plataformas Juveniles recomiendan***: (i) reconocer las oportunidades que brinda la Ley 1885 de 2018 que reforma el Estatuto de Ciudadanía Juvenil; (ii) definir los actores responsables de ejecutar o hacer cumplir las medidas de PPP; (iii) fijar personal de planta que en las entidades se encargue de los temas de juventud, y (iv) generar un incentivo (transporte o alimentación) desde el gobierno nacional para dar mayor continuidad a estos procesos.

Fortalecimiento de redes existentes en transparencia y anticorrupción

Con el objetivo de contribuir a que se ***amplíe el número de actores sociales involucrados en una demanda social permanente por la transparencia y prevención de corrupción***, ACTUE Colombia apoyó la identificación de redes y plataformas de la sociedad civil involucrados en temas sociales importantes para el país ofreciendo recursos técnicos y logísticos para que dichas organizaciones pudieran incluir en sus visiones estratégicas, planes de acción o actividades concretas un "lente" de transparencia y acceso a la información. En este sentido trabajó con la ***red de organizaciones de mujeres G-Paz*** para el desarrollo de una estrategia de comunicación con especial énfasis en visibilizar los resultados de su control social a la administración público en temas de género; se colaboró con la ***iniciativa Ciudadanos y Red de Ciudades Cómo Vamos*** con miras a ampliar su estrategia de difusión y uso de datos abiertos capacitando a estudiantes en Bogotá y Pereira así como a representantes de organizaciones de base en Quindío y Risaralda; y se capacitó a miembros de la ***Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas*** (CNOA) en materia de transparencia y acceso a la información. Los detalles están recogidos en el Informe Final de esta asistencia técnica.

Fortalecimiento de instancias de participación ciudadana

Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción

Con el fin de complementar el trabajo realizado por Transparencia e Colombia entre 2013 y 2016 con apoyo de la UE y en calidad de Secretaría Técnica de la ***Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción***, el proyecto ACTUE Colombia brindó asistencia técnica amplia a dicha instancia formal de participación ciudadana que fue creada por el Estatuto Anticorrupción

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

en 2011. En 2017 se posicionaron nuevos Comisionados para los próximos cuatro años y Transparencia por Colombia se retiró de la Secretaría Técnica de la Comisión.

Se desarrolló de la mano de los nuevos Comisionados ***una visión estratégica y un nuevo plan de acción***, se elaboró una ***estrategia de financiación***, se priorizaron territorios hacia los cuales la Comisión iba a extender su actuación, se diseñó una ***metodología para hacer seguimiento a las políticas públicas anticorrupción*** y se desarrolló un ***borrador para el primer informe*** al respecto. Finalmente, la asistencia técnica incluyó una ***caracterización de los sectores*** representados en la Comisión, sus intereses y oportunidades para potenciar a partir de los sectores el trabajo de la Comisión.

Sin embargo, ***la Comisión no logró iniciar actividades mínimas siquiera***. Su diseño institucional, los sistemas de postulación y selección de los comisionados, su financiamiento y la integración con los sectores que representa, requieren una profunda revisión por parte del gobierno nacional que la creo y no le entregó los mecanismos para operar. Así mismo, los propios comisionados y los sectores representados tendrían que involucrarse de una manera más determinada.

Al final de la asistencia técnica brindada, ***ACTUE Colombia organizó unos conversatorios con el fin de recoger recomendaciones para el futuro funcionamiento de la Comisión***. Algunos participantes de la sociedad civil, la academia y del sector público creen que se debe generar una red independiente y focalizada que actúe de forma estratégica. Otros, creen que lo indicado es reformar y fortalecer la Comisión. Algunos piensan que los actuales comisionados deben renunciar y sentar un precedente ante el gobierno nacional. ***Será el próximo gobierno que debe definir qué hacer frente a esta instancia inoperante actualmente***.

Instancias de participación – rendición de cuentas

Tomando como hilo conductor la metodología "diálogo de saberes" ACTUE Colombia capacitó y acompañó a un ***conjunto de las instancias de participación ciudadana***, tales como Juntas de Acción Comunal, consejos comunales, consejos de desarrollo territorial, veedurías ciudadanas de las ciudades de Armenia, Cali y Pasto ***para fortalecer sus ejercicios de rendición de cuentas*** a la ciudadanía que las diferentes instancias representan.

Se realizaron talleres, conversatorios y reuniones con los líderes de dichas organizaciones y servidores públicos responsables de las entidades estatales que las apoyan. Las metodologías, las estrategias de sostenibilidad y las recomendaciones para fortalecer los ejercicios de rendición de cuentas e información pública de estas instancias están disponibles en www.actuecolombia.net.

Sociedad civil rinde cuentas

ACTUE Colombia apoyó la ***adaptación del Estándar Global de Rendición de Cuentas, un instrumento innovador para las Organizaciones de la Sociedad Civil, al contexto de Colombia***. El Estándar consiste en doce compromisos.

La ***Red ONG por la Transparencia*** realizó la adaptación del Estándar Global al contexto colombiano y ***organizó la aplicación piloto por parte de diez OSC colombianas*** como base

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

para sus reportes anuales. El ejercicio permitió reflexionar y hacer públicos asuntos de interés que en las habituales rendiciones de cuentas no se abordan, y entregar, además, información cualitativa, valiosa y de calidad.

En el marco de esta iniciativa se adaptó el Estándar Global además al contexto de organizaciones de base a través de un piloto con las Juntas de Acción Comunal (JAC). El ejercicio participativo de rendición de cuentas de la Asociación de JAC se organizó en la localidad rural de Sumapaz de Bogotá. Los resultados se presentaron en la asamblea de esta Asociación y en la asamblea de la Federación Comunal, que agrupa más de 1870 JAC y 20 ASOJUNTAS de la ciudad.

La metodología del Estándar Global de Rendición de Cuentas ***es un desafío y una gran oportunidad para las OSC de Colombia y América Latina.*** El compromiso de la Red ONG por la Transparencia es conservar y fortalecer el capital que representa su posicionamiento para continuar en su labor e invitar a que otras ONG se sumen a esta iniciativa teniendo en cuenta los cuestionamientos de riesgos de corrupción que han venido enfrentando las OSC en el país.

Programa de capacitación virtual

En el marco del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública implementado bajo el liderazgo de Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), ACTUE Colombia apoyó el ***desarrollo de un programa de capacitación virtual, que busca formar y brindar herramientas a la ciudadanía para fortalecer el control social*** a las entidades públicas en la garantía de los derechos ciudadanos.

El Plan Nacional se compone de trece módulos que han sido construidos colectivamente desde 2003 por las entidades que integran la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías. En el marco de este proyecto, ***se actualizaron cuatro módulos***: i) mecanismos jurídicos para el control social, ii) control social a las compras públicas, iii) a los servicios públicos y iv) a la salud. Asimismo, ***se crearon dos nuevos módulos: i) control social dirigido a jóvenes y ii) a la cadena de valor de las industrias extractivas***.

El programa de capacitación virtual estará disponible en la página de la ESAP en el segundo semestre del año, y cualquier ciudadano interesado en el tema podrá inscribirse.

Apoyo a la participación de la sociedad civil en EITI y AGA

En relación con apoyo a las ***iniciativas multiactor***, ACTUE Colombia ***fortaleció la mesa de la Sociedad Civil de EITI*** al poco tiempo de iniciarse la iniciativa en Colombia, lo cual resultó estratégico con miras al objetivo de facilitar la participación de la sociedad civil en el diálogo con los otros miembros del Comité Tripartito Nacional en igualdad de condiciones. Con el

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

acompañamiento se logró reducir las asimetrías de información entre las organizaciones de sociedad civil, las empresas y el Gobierno Nacional en el seno del CTN, fortalecer la solidez técnica del diálogo y la legitimidad del mismo, posicionar regional e internacionalmente el trabajo de la mesa de sociedad civil de EITI como un referente ejemplar y generar capacidades en la sociedad civil para la difusión y apropiación de los informes de EITI, con especial énfasis en fomentar control social y la rendición de cuentas a nivel local. En el marco de este apoyo, la mesa de la sociedad civil a través de su secretaría técnica Transparencia por Colombia desarrolló seis documentos técnicos con el objetivo de alimentar, con base en evidencia documentada, las negociaciones del CTN sobre temas específicos y de particular relevancia para la sociedad civil. Además TPC organizó regularmente encuentros presenciales y virtuales para facilitar la participación efectiva de las cerca de 20 organizaciones sociales miembros de la Mesa Ampliada en la iniciativa y asegurar el flujo de información necesario. Todo lo anterior está recogido en el Informe Final de Transparencia por Colombia.

ACTUE Colombia brindó asistencia técnica a la ***sociedad civil*** orientada a fortalecer su participación en la ***Alianza para Gobierno Abierto***, iniciativa que busca profundizar el diálogo público entre la ciudadanía y el Estado para la construcción de políticas públicas más transparentes, abiertas y participativas. Este apoyo, a través de la Corporación Somos Más, contribuyó a la realización de la rendición de cuentas del II Plan de Acción de AGA y a fortalecer la participación de la sociedad civil en la formulación del III Plan de Acción de AGA, en forma activa y con la capacitación adecuada. Gracias a este apoyo, se logró la incorporación de compromisos del orden territorial, el desarrollo de una estrategia de comunicación para la iniciativa, se avanzó en fortalecer el uso de la plataforma AGA Colombia y, bajo el liderazgo de Somos Más se logró superar una crisis en el seno del Comité de Seguimiento de AGA en cuanto a la participación de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, en cuanto a esto último hubo un proceso de renovación de las ONG participando en el Comité de Seguimiento. Las experiencias, aprendizajes y recomendaciones para el futuro desde la sociedad civil se recogieron en el Informe Final de la asistencia técnica a Somos Más.

En ambas iniciativas multiactor, el apoyo de ACTUE Colombia a las organizaciones de la sociedad civil ha sido ***altamente valorado*** por los actores involucrados y ha contribuido a que ***ambas experiencias se hayan convertido en referencias a nivel regional por su seriedad y profesionalismo***.

Iniciativas de autorregulación del sector privado

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando la importancia de involucran al sector privado en la lucha contrata la corrupción, ACTUE Colombia apoyó a la Secretaría de Transparencia en la ***puesta en marca de la iniciativa Empresas Activas Anticorrupción – Negocios con principios (EAA),*** Esta iniciativa es inspirada en los Registros Pro-Ética de Brasil y cuya adaptación al contexto colombiano fue facilitado por el programa EUROsociAL II.

La iniciativa ha logrado ***incentivar, desde el Estado, la corresponsabilidad del sector privado en la adopción de políticas e instrumentos de transparencia y prevención de riesgos de corrupción***. Empresas Activas Anticorrupción establece un estándar de calidad y evalúa la pertinencia de los programas de cumplimiento en anticorrupción de las empresas que apliquen de forma voluntaria y sin costo. Los indicadores de calificación fueron construidos a partir de estándares internacionales de transparencia y prevención de la corrupción.

Hasta diciembre de 2017 se han realizado ***cinco mediciones, tres dirigidas a grandes empresas y dos a PYMES.*** Se destaca el ***aumento en la participación*** de las grandes empresas en la iniciativa desde 13 en 2015 a 48 a finales de 2017, así como el aumento de las empresas que han logrado entrar en el listado de empresas de 1 en 2015 a 24 en 2017. Entre estas hay 8 empresas colombianas y 16 son multinacionales, procedentes de 11 sectores productivos. En las mediciones realizadas a PYMES también hay un aumento de la participación de 21 en 2016 a 38 en 2017 y del número de empresas incluidas en el listado de 1 en 2016 a 12 en 2017, procedentes de 10 sectores productivos.

Se resalta el ***posicionamiento logrado por la Secretaría de Transparencia como líder técnico de la Iniciativa Empresas Activa en Anticorrupción***, y como secretaría técnica encargada de elaborar la propuesta de las evaluaciones que se presentan a un comité evaluador. No obstante lo anterior, ***la sostenibilidad de dicha iniciativa no está asegurada dados unos desafíos tecnológicos para sostener la plataforma al interior del DAPRE de la Presidencia*** y tomando en cuenta la incertidumbre acerca de las prioridades del nuevo gobierno.

Finalmente, ACTUE Colombia financió el desarrollo de una ***Guía Práctica de Pactos Empresariales de Transparencia y Anticorrupción*** que busca motivar y asistir a las empresas interesadas en desarrollar dichos pacos en su sector de negocios a través de un ejercicio de acción colectiva. Hace hincapié en la necesidad de identificar colectivamente los riesgos específicos de corrupción y conflictos de interés, entre otros, de cada sector, así como la necesidad de establecer indicadores claros de seguimiento a la implementación y mecanismos de recepción de denuncia y sanción por incumplimiento.

Hasta finales de 2017, la Secretaría de Transparencia ha sido testigo de la firma de 10 pactos de transparencia con gremios y cámaras binacionales que agrupan a más de 350 empresas que operan en

Colombia. Cabe resaltar, no obstante, que ***la mayoría de estos pactos no siguieron la metodología sugerida en la Guía Práctica*** y queda por comprobarse su efectividad y eficacia.

4.4 Estrategia territorial

El fortalecimiento de las instituciones territoriales en Colombia ha sido una de las áreas clave en materia de prevención de la corrupción y promoción de las prácticas de transparencia, gobierno abierto e integridad de ACTUE Colombia. La Secretaría de Transparencia y Función Pública tiene en sus líneas de acción asistir a las entidades públicas, en especial gobernaciones y alcaldías, en la implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, la formulación de los Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, participación y control social a la gestión pública, todas líneas temáticas apoyadas por el proyecto con miras al fortalecimiento institucional.

Por otro lado, la Comisión Nacional Moralización, instancia de coordinación entre las entidades líderes de política anticorrupción, cabezas de las distintas ramas del poder y órganos de control, tiene dentro de sus objetivos el seguimiento y construcción de lineamientos para las Comisiones Regionales Moralización. La Secretaría de Transparencia lidera este proceso de acompañamiento para lo cual fue necesario el fortalecimiento de sus capacidades técnicas.

Fortalecimiento de Gobierno Abierto en gobernaciones y municipios piloto

ACTUE Colombia partiendo de la premisa de que la prevención y la lucha contra la corrupción deben avanzar tanto a nivel nacional como territorial en coordinación con Secretaria de Transparencia y Función Pública, llevó a cabo la implementación de medidas clave de Gobierno Abierto territorial en las siguientes temáticas: Implementación ***Ley 1712 de 2014***; formulación de los Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano (***PAAC***); fortalecimiento de la ***rendición de cuentas*** y promoción de participación ciudadana. Las asistencias técnicas desarrolladas tenían como objetivos: i) ***Retroalimentación a las herramientas del nivel central***; ii) ***Sensibilización/capacitación de funcionarios territoriales***; iii) ***Semilla para fortalecimiento institucional territorial*** a fin de acompañar a las entidades territoriales a comprender, profundizar y ejecutar los lineamientos, herramientas y acciones diseñadas así como generar experiencias de aprendizaje, con lecciones y recomendaciones, para ser replicadas en otros territorios de Colombia.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Así, partiendo de un necesario diseño innovador se seleccionaron entidades territoriales con diferentes niveles de desarrollo socioeconómico e institucional: Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Chocó, las Secretarías de Salud de los dos (2) primeros departamentos y los hospitales de San Juan de Dios y San Jorge. En cuanto a las Alcaldía se seleccionaron Armenia y Pijao en Quindío, Pereira y Guática en Risaralda, y Quibdó e Istmina en el Chocó.

En cuanto a los resultados de estas asistencias técnicas de 16 meses, se puede destacar que se ha logrado generar una mayor comprensión y compromiso de los servidores públicos con las cuatro áreas temáticas apoyadas, de tal manera que: i) Se ha aumentado la ***conciencia y el interés*** por institucionalizar los avances formales en ***transparencia activa*** (p.e. se han constituido grupos transversales y articulados con claridad de roles y responsabilidades); ii) los servidores cuentan con mayor ***conocimiento técnico en la identificación y gestión de los riesgos de corrupción***; iii) la rendición de cuentas ha sido promovida a través de la publicación anticipada de informes de gestión y consultas a ciudadanos sobre temas de interés y iv) las entidades territoriales cuentas con planes de acción y para la promoción de la participación ciudadana.

En cuanto a los ***progresos alcanzados en las temáticas objeto de las consultorías*** resalta que: i) en relación con la Ley 1712, el ***cumplimiento de la transparencia activa ha mejorado significativamente*** p.e todas las entidades territoriales tienen enlace de transparencia. Asimismo han mejorado su gestión documental; ii) en relación a los PAAC, los ***mapas de riesgos han sido revisados, ajustados de manera participativa*** (actores internos y externos según caso) según las necesidades particulares; iii) con respecto a la ***rendición de cuentas***, se han conseguido avances formales en cuanto a ***metodologías novedosas, consulta a ciudadanos*** sobre temas de interés, publicación de informes de gestión con anticipación recomendada etc., lo que denota un cambio de visión interna en los equipos. No obstante la ***recolección y consolidación de información*** sigue siendo el punto débil, para ello los PAAC 2018 incluyen prácticas e incentivos para su mejora; iv) finalmente, algunas entidades cuentan con ***planes de acción para propiciar la participación ciudadana*** así como se ha avanzado en la caracterización de actores a fin de organizarla según los intereses de los distintos grupos poblacionales;

Tras 16 meses de implementación uno de los principales retos actuales, es la retroalimentación a las herramientas del nivel nacional; en particular las orientaciones técnicas y metodologías ofrecidas y promovidas por parte de la Secretaría de Transparencia y Función Pública para la implementación de la Ley 1712 y los PAAC y su interacción con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Las asistencias técnicas promovidas por ACTUE han generado una ***bitácora muy rica en recomendaciones concretas a dichas herramientas, que se presentan como insumo para el próximo gobierno nacional***. Además, se ha desarrollado una caja de herramientas concretas que se ha entregado a las entidades del nivel nacional para su uso a futuro.

La posibilidad de que los procesos apoyados continúen de manera autónoma en las entidades es incierta. La formalización de las Mesas de Transparencia en algunas entidades puede facilitar la continuidad. Sin embargo, la alta rotación de los profesionales contratados, un problema generalizado de la administración pública, es un riesgo importante para la sostenibilidad, que sólo puede verse contrarrestada desde una fuerte y continuada voluntad política.

Red Gobernaciones Abiertas

Con miras a contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, se desarrolló una línea de acción enfocada en ***generar y divulgar conocimiento sobre prácticas de Gobierno Abierto en la gestión pública departamental*** y promover intercambios entre pares en Gobernaciones sobre el tema. Los aliados claves para esta línea fueron la Federación Nacional de Departamentos, la Secretaría de Transparencia y Función Pública.

En agosto de 2017 se realizó el ***primer encuentro entre gobernaciones para intercambiar experiencias en el desarrollo e implementación de iniciativas para un gobierno abierto a nivel departamental.*** Se analizaron colectivamente 18 iniciativas de las actuales gobernaciones (2016-2019) con el objetivo de mejorar la forma de gobierno, acercando el Estado a la ciudadanía.

El segundo encuentro de intercambio y dialogo político entre gobernaciones se realizó en diciembre de 2017, en el cual se presentaron las experiencias de gobierno abierto de la Gobernación de Nariño (2001-2015) y la Gobernación de Antioquia (2012-2015), por su trayectoria y logros obtenidos en temas de Gobierno Abierto como la transparencia, lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas y de las gobernaciones de Santander (2008-2011) y Atlántico (2012-2015) por ser con un impacto relevante en proyectos acciones concretas relacionadas con gobierno abierto.

Como resultado de este proceso de investigación e intercambio de experiencias, Colombia cuenta con un ***documento técnico y de recomendaciones de política denominado "Experiencias de Gobierno Abierto Departamental"***. El documento suministra información de buenas prácticas con base en el análisis de las 4 experiencias de gobernaciones pasadas analizadas y de las 17 iniciativas que las gobernaciones están implementando actualmente. Además incluye una serie de recomendaciones con miras a construir sobre los aprendizajes de lo anterior.

Un resultado importante indirecto es que la ***Federación Nacional de Departamentos decidió establecer en su seno una línea de trabajo sobre transparencia*** con el objetivo de seguir promoviendo sensibilización y generación de conocimiento así como intercambio de experiencias y construcción colectiva de estándares compartidos entre las gobernaciones.

Control social territorial

En un esfuerzo por complementar el fortalecimiento a gobernaciones y alcaldías en Gobierno Abierto de los departamentos de ***Quindío y Risaralda***, ACTUE Colombia apoyó a Transparencia

por Colombia en la implementación de ***la estrategia Ciudadanos al Cuidado de lo Público en las mencionadas regiones.*** En esta iniciativa se aportó ***apoyo técnico, financiero e institucional a 16 organizaciones sociales*** y fue implementada de manera de "cascada" a través de la cual Transparencia por Colombia trabajó y empoderó a dos socios regionales, y conjuntamente apoyaron a las 16 organizaciones en mejorar el conocimiento y uso de herramientas jurídicas y planeación, instrumentos para el efectivo ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Las organizaciones realizaron ***un importante trabajo de incidencia en lo público en sus regiones***. El Informe Final incluye una síntesis de logros y dificultades y recomendaciones puntuales a las organizaciones sociales, las autoridades locales, Función Pública y Secretaría de Transparencia. Se realizaron dos ***eventos de socialización de resultados*** en febrero de 2018, uno en cada región.

El ***resultado principal es el empoderamiento de las organizaciones apoyadas*** en los territorios, evidenciándose mayor conocimiento y uso de herramientas de control social y un trabajo riguroso en el análisis de la información relacionada con los temas que trabajaron. Además, se destacó el interés de autoridades locales en conocer los resultados de las organizaciones. Finalmente, los ejercicios apoyados ***mostraron la gran diversidad de viejos y nuevos actores sociales tienen interés en demandar transparencia en la gestión pública*** y ***en cuidar grandes y pequeños presupuestos públicos***: grupos ambientalistas, mujeres, población LGTBI, jubilados, veedores de grandes obras públicas, sindicalistas, jóvenes, veedurías consolidadas sobre la calidad de vida, incluida la gestión pública, e instancias formales de participación ciudadana que hacen control al cumplimiento del plan de desarrollo.

Comisiones Regionales de Moralización

Las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) son instancias territoriales encargadas de la territorialización de la Política Pública Integral Anticorrupción, la promoción del control social y la coordinación interinstitucional para la investigación de casos de sospechas de corrupción. ACTUE Colombia apoyó de manera contundente a la Secretaría de Transparencia en fortalecer las CRM en los 32 Departamentos del país. Este apoyo durante unos dos años generó los siguientes ***resultados directos:***

Gracias a los 183 talleres apoyados por ACTUE Colombia así como a un acompañamiento técnico permanente a través de un equipo de consultores, las ***32 CRM tienen planes de acción integrales*** y coherentes con sus funciones, generando lineamientos de actuación para los próximos años. Además, se fortaleció el conocimiento de los integrantes de las Comisiones sobre la Ley de Transparencia y sus herramientas, rendición de cuentas, cultura de integridad y participación ciudadana, y se desarrolló un nuevo reglamento interno para cada una de ellas.

Con base en los aprendizajes del primer año de acompañamiento a las CRM, la Secretaría de Transparencia elaboró una ***cartilla de lineamientos y metodologías para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización***.

En cuanto a los ***resultados indirectos*** resalta que el ***indicador*** del ***Observatorio de Trasparencia*** y Anticorrupción para las CRM, mostró una mejora notable en cuanto a su gestión pasando de un ***47% en 2015 a un 87% en 2017***. Asimismo, las CRM asistieron técnicamente a 812 entidades de nivel territorial en la implementación de la Política Pública Integral

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Anticorrupción y a 718 en la revisión del contenido de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano; capacitaron a más de 5.096 servidores públicos en temas anticorrupción, y promovieron más de 51 auditorías visibles con el fin de involucrar a la ciudadanía como aliada en el cuidado de lo público. Además, las CRM ***trabajaron en más de 100 casos de investigación estratégicos***, involucrando cerca de $600.000'000.000 millones de pesos y concentrándose en casos de impacto regional. Finalmente, a finales de 2017, se organizó el primer encuentro nacional de las CRM en Bogotá en una acción conjunta entre la Secretaría de Transparencia, la OCDE y con la participación de los órganos de control y ACTUE Colombia.

Por último, y gracias al fortalecimiento logrado por la Secretaría de Transparencia, ***se expidió el Decreto 1686 de 2017, por medio de cual se define y reglamenta la organización y el funcionamiento de las Comisiones Regionales de Moralización***, así como el rol de seguimiento a estas instancias desde la Secretaría de Transparencia.

En cuanto a la sostenibilidad de esta línea de acción hay que resaltar que en 2018 inició un proyecto de la OCDE y SIDA de cuatro años que continuará con el fortalecimiento de 10 CRM, con base en el trabajo de ACTUE Colombia, siendo sus contrapartes ST, DAFP y DNP.

V. Consideraciones acerca de los enfoques integral, sectorial y multi-actor

Tal como se planteó anteriormente, el proyecto ACTUE Colombia fue concebido con cuatro enfoques particulares procurando articular estos mismos entre sí: i) el enfoque integral plasmándose en la práctica en la articulación de las medidas de Gobierno Abierto, ii) el enfoque sectorial con el propósito de aplicar las medidas de Gobierno Abierto a sectores específicos (salud, industrias extractivas y justicia), iii) el enfoque multiactor buscando articular actores del Gobierno, de la sociedad civil y del sector privado alrededor de (sub-)sectores específicos o áreas temáticas de común interés; y iv) territorial buscando llevar lo anterior hacia los niveles territoriales.

Dada la relevancia de este marco conceptual para los resultados esperados del proyecto, se incluyó en la Evaluación Externa[18] una pregunta sobre el valor agregado de estos enfoques. A continuación se presentan de manera sintetizada los puntos más relevantes de esta Evaluación.

El marco conceptual de los distintos enfoques permitió mantener coherencia con respecto a los objetivos generales y específicos durante el periodo de implementación del proyecto, en particular para orientar los ajustes necesarios debido a los mencionados cambios en el contexto, las nuevas demandas y oportunidades de apoyo técnico. A la vez, al contar con un marco conceptual común, muchos de los resultados, aunque se hayan dado en distintas iniciativas pueden ser replicables en otras entidades y/o sectores con las necesarias adaptaciones.

En este sentido, las experiencias del ***enfoque integral*** aplicado al INVIMA, los pilotos territoriales y de manera un tanto más limitada el Consejo de Estado, contienen lecciones aprendidas importantes y ***pueden servir de referencia para iniciativas similares a nivel institucional, sectorial o territorial*** a futuro.

[18] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

Por otro lado, la ***bitácora de instrumentos y herramientas desarrollados bajo el enfoque integral*** de las medidas de Gobierno Abierto, tales como las herramientas de sensibilización y capacitación sobre la Ley 1712; las metodologías para una rendición de cuentas más dinámica, interactiva y permanente; el Código de Integridad para el Servicio Público y las Rutas de Integridad; así como el programa de capacitación virtual en control social, permiten "***armar modelos de intervención que sean aplicados para crear, desde islas de integridad completas hasta intervenciones puntuales, con las adaptaciones necesarias para la entidad o el sector específico***."

Cabe resaltar que el enfoque integral conllevaba una visión de trabajar hacia una cultura de integridad apuntando a cambios en las prácticas institucionales y conductas individuales lo cual ha requerido hacer esfuerzos específicos para facilitar la comprensión de la utilidad de ciertas herramientas y de facilitar su aplicación. "En este sentido, la aplicación del ***enfoque integral ha apoyado el desarrollo de materiales y metodologías novedosas*** y que han tenido un ***reconocimiento de su valor y utilidad*** por los diferentes actores."

Por otro lado, es importante mencionar "***dificultades*** de contexto para implementar el enfoque integral, como son: una ***deficiente coordinación institucional*** que complica este enfoque, haciendo que cada entidad trabaje en su propio marco; el hecho que la Secretaría de Transparencia no cuente con la suficiente fortaleza institucional para liderar la PPIA; ***la falta de una visión estratégica*** desde entidades claves del Estado para abordar la corrupción; una ***aproximación formalista*** a los temas de integridad y Gobierno Abierto; ***desconfianza y baja participación ciudadana***."

En cuanto al ***enfoque sectorial***, se resalta que "las tres estrategias sectoriales se han implementado de forma distinta, y constituyen experiencias que no son comparables entre sí. Si bien ***no permiten obtener lecciones aprendidas por comparación de un mismo modelo para su mejora y replicabilidad en otros sectores, cada una en su ámbito constituye una experiencia propia***, que más allá de los resultados, aciertos y desafíos específicos, ***dejan insumos de base para un modelo de intervención integral sectorial con alcance territorial***."

En este sentido la Evaluación indica que en el caso del ***sector salud*** ante la amplitud del trabajo posible, las iniciativas se ***centraron en el subsector farmacéutico*** con elevado riesgo de corrupción e impacto en el bienestar social, con énfasis en fortalecer su estrategia de transparencia, acceso a la información e integridad en línea con los compromisos de la política farmacéutica (CONPES 155 de 2011). "El desarrollo de esta estrategia se ***percibe como un laboratorio*** de distintas iniciativas que contribuyen a fortalecer las herramientas de Gobierno Abierto e integridad (...) La ***lógica que hay detrás es la de la transparencia y el acceso a la información como herramienta útil para todos los actores*** (entidades públicas, reguladores, empresas, veedores, sociedad civil organizada, profesionales del sector salud, sector justicia, periodistas, educadores, etc.), cada uno para el cumplimiento de sus roles y fines, pero también para la propuesta y el trabajo conjunto." Igualmente destacable es el caso del ***INVIMA***, que ilustra una experiencia de "***cambio cultural y fortalecimiento institucional integral*** en el sector". El Informe concluye diciendo: "La estrategia desarrollada en el ***sector salud*** es la que constituye una ***experiencia más robusta*** desde su enfoque estratégico, su diseño e implementación, y es la ***más sistematizable, replicable, y adaptable*** a un nuevo esquema de trabajo ajustado a las necesidades específicas de otros sectores."

Por otro lado, se resalta que "la ***industria extractiva*** en Colombia es un tema de extraordinaria relevancia, por su importancia económica y la conflictividad social que provoca. Por ello, aunque ***la aplicación del enfoque integral viene condicionada por el estándar internacional EITI,*** sí tiene varios de los elementos clave: aborda temas de transparencia y rendición de cuentas, con el objetivo entre otros de prevenir la corrupción, y lo hace desde un espacio multiactor (...) posibilitando espacios de coordinación de donantes (...) confirmando la contribución positiva de fortalecer el rol de la sociedad civil para el conjunto de EITI, como aspecto clave para que ejerza su capacidad para influir en el gobierno y reclamar avances, sostenibilidad de la iniciativa y de los compromisos adquiridos."

Finalmente, el trabajo con el ***Consejo de Estado*** en clave de la ***lógica de Gobierno Abierto*** e integridad fue importante para iniciar la promoción de un cambio cultural, por el referente de conducta que supone para la Rama Judicial y otros actores del país. Como estrategia sectorial se complementa con la V*eeduría a la Rama Judicial*, combinación que resultó acertada ya que los resultados de la veeduría "***abren la posibilidad de desarrollar una hoja de ruta y una verdadera estrategia sectorial, que alcance con mayor integralidad*** a la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, y profundice en los avances conseguidos con el Consejo de Estado."

En términos generales, los resultados de las ***tres estrategias sectoriales han revelado la necesidad*** de que los ***respectivos actores entiendan mejor la importancia y utilidad de la transparencia, la rendición de cuentas y el control socia***l en cada sector, más allá del mero conocimiento abstracto de las herramientas.

El enfoque ***multiactor*** se ha desarrollado de distintas formas y con alcances variados. A nivel sectorial destaca claramente ***la iniciativa EITI*** la cual por su naturaleza es una iniciativa multi-actor predefinida con estructuras y procesos claramente definidos para la participación de los actores de Gobierno, sociedad civil y sector privado. En este sentido ***no es fácilmente replicable pero contiene aprendizajes importantes por ser tomados en cuenta***.

En el ***sector salud*** el enfoque multiactor del proyecto se materializó de forma ***puntual*** a través de algunas iniciativas desde las que se intentó involucrar a empresas o profesionales de la salud y desde el control de la sociedad civil al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. No obstante, el Decálogo de Medidas Prioritarias de Transparencia e Integridad para el Sector, así como el Estudio de Caracterización de Riesgos de Corrupción y Opacidad en el Sector Salud apuntan en sus recomendaciones a involucrar a todos los actores del sistema de salud. A modo de aprendizaje se puede constatar que ***el desarrollo de iniciativas multiactor ad-hoc para un determinado sector es muy relevante pero requiere de recursos humanos y financieros específicos iniciales para un impulso inicia***l.

Por otro lado, la iniciativa ***AGA***, que también es de ***carácter multiactor en su naturaleza***, "***parte de la dificultad de ser una temática transversal***. Esto diluye el interés de la sociedad civil por vincularse y dificulta establecer espacios estables de coordinación, desde donde trabajar la capacitación en los principios de Gobierno Abierto, que posteriormente se apliquen a compromisos concretos de la iniciativa AGA."

Finalmente, "en aquellas iniciativas donde se han dado ***varios de estos enfoques***, se ha mostrado el ***valor de su complementariedad***. Destaca por ejemplo, la contribución del control social (enfoque multiactor) en las iniciativas que reforzaban la infraestructura de integridad

(enfoque integral), como en la Veeduría a la Ley 1712 y a la Rama Judicial, donde también se daba el enfoque sectorial. Estas veedurías han jugado un papel relevante para conseguir transformaciones en las entidades vigiladas, desde un ejercicio juicioso del control social y el diálogo. El Estudio de Caracterización de Riesgos de Corrupción y Opacidad en el sector salud, es una experiencia que por su enfoque integral, multiactor y sectorial y sobre todo por la metodología empleada, se considera una buena práctica que podría aplicarse en otros sectores."

VI. Consideraciones acerca de los objetivos general y específico de ACTUE Colombia

Finalmente, se presenta a continuación una revisión del comportamiento de los diferentes indicadores de percepción de corrupción y capacidades institucionales relacionadas con la transparencia y el desempeño de las instituciones en Colombia con el propósito de plantear unas consideraciones acerca del cumplimiento de los objetivos general y específico del proyecto ACTUE Colombia. Al respecto cabe subrayar que una buena parte de los indicadores identificados en la formulación original del proyecto no se pueden reportar tal como estaba previsto dado que hubo cambios en las metodologías y/o asuntos evaluados, que las mediciones no se han realizado de la manera asumida, y/o que las actividades cuyos resultados debían verse reflejados en los indicadores no se han podido realizar de la manera prevista. Por todo lo anterior, se presenta continuación una lectura sucinta de algunas de las mediciones disponibles para darle al lector una noción de los cambios que se han dado.

En primer lugar está el ***Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional***, que mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público acorde a expertos y empresarios, en dónde 0 es alta y 100 baja. En este Índice Colombia obtiene en 2017 una calificación de 37 puntos ubicándose en el puesto 94 entre 180 países, mientras que en 2012 obtuvo una calificación de 36 puntos. Dado que entre 2012 y 2017 esta calificación se mantuvo básicamente estable, mejorando a partir del 2014 en tan sólo un punto, se puede concluir que según esta medición, la percepción de las personas consultadas no ha cambiado.

Esta situación se presenta de manera similar en el indicador de "control de la corrupción" del Banco Mundial, del ***The Worldwide Governance Indicators (WGI) project***, que refleja la percepción en la cual el poder político es ejercido para ganancias privadas incluyendo grandes y pequeñas formas de corrupción, así como la captura del Estado por élites e intereses privados, en donde 0 es baja y 100 alta. En 2016, Colombia tiene una calificación de 44.23 mostrando un aumento leve vis-a-vis los resultados de 2012 año en que obtuvo una calificación de 43.13. A diferencia del Índice de Transparencia Internacional, en este caso se observa un leve empeoramiento de aproximadamente un punto.

No obstante, la percepción de corrupción es diferente cuando las preguntas están directamente relacionadas con la cultura democrática de servidores y ciudadanos. En el ***Barómetro de las Américas realizada por el Proyecto de Opinión Publica -LAPOP-***, la percepción de corrupción en Colombia presenta cambios positivos más significativos. Mientras que en 2012 un 59.5% de las personas encuestadas percibían que la corrupción de los funcionarios estaba muy generalizada, este porcentaje bajó a un 50,6% en el año 2015. En esta línea el porcentaje de personas que reportaron haber sido víctimas de al menos alguna de las formas de corrupción también bajó de 16,10% en 2012 a 9,10% en 2015, demostrando una reducción por cerca de la

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

mitad de las experiencias reales de los ciudadanos en relación a hechos de corrupción. Finalmente, la población que cree que a veces se justifica pagar un soborno, también se redujo a casi la mitad pasando de un 20.40% en 2012 a 10.9% en 2015, lo que permite constatar que la sanción social entre los ciudadanos colombianos se ha fortalecido al rechazar la corrupción como medio válido para alcanzar intereses individuales. Es importante aclarar que en este caso no fue posible hacer uso de los resultados del informe del 2016 al no ser de acceso público este instrumento.

Se resalta además que la corrupción siempre ha sido un problema reconocido en la agenda pública. En la medición del ***Latinobarómetro***, que evalúa diferentes variables relacionadas con la democracia, gobernanza y gobernabilidad en 18 países de Latinoamérica, la corrupción ha sido desde el año 2014 hasta el 2016 el cuarto problema en nivel importancia para los colombianos. Adicionalmente, para el 2016, únicamente el 37% de la población consideraba que se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre y cuando se solucionen los problemas del país, demostrando una vez más que la tolerancia ciudadana de la corrupción no es generalizada. En contraposición, en el mismo año, 82% de las personas encuestadas consideraban que el país estaba gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, siendo expresión de la desconfianza que existe desde los ciudadanos en el Estado.

Por otro lado, en cuanto al desempeño institucional y revisando los ***Índices de Transparencia Nacional (ITN), Municipal (ITM) y Departamental (ITD)*** realizados por la Corporación Transparencia por Colombia, los cuales miden los riesgos de corrupción partiendo del supuesto que "los riesgos de corrupción administrativa se incrementan en la medida en que son más bajos los niveles del desarrollo institucional"[19], las entidades nacionales presentan mejoras, frente a una debilidad constante de las entidades territoriales de fortalecer su infraestructura institucional. Así, el promedio general del ITN para el 2015-2016 fue de 68.2, mejorando con respecto al ITN de la vigencia 2013-2014 con una calificación promedio de 59.1.[20] Al contrario, las calificaciones de Gobernaciones y Alcaldías no presentan mejoras significativas entre las mediciones del 2013-2014 y 2015-2016. La calificación promedio a nivel departamental pasó de 59.1 a 61.5 sobre 100, y a nivel municipal de 57.5 a 56.8. Esto demuestra las debilidades institucionales que presentan las entidades territoriales en relación con riesgos de opacidad, cumplimiento de normas y estándares y pesos y contrapesos.

Por último, es importante destacar la ***insuficiencia de indicadores nacionales creados desde el gobierno nacional para hacer seguimiento a la implementación y avance en las metas de políticas públicas de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción***. Un ejemplo es que el Índice de Gobierno Abierto, estrategia preventiva de monitoreo de normas relacionadas con la gestión pública ejecutada por la Procuraduría General de la Nación, hasta ahora únicamente ha hecho seguimiento a las entidades del orden territorial.

En adición a lo anterior, parece pertinente resaltar para terminar esta sub-sección ***unas conclusiones generales del Informe Final de la Evaluación Externa del proyecto ACTUE Colombia*** que constata: "con independencia de que será preciso esperar a ver cuál será el impacto y la evolución de los resultados más inmediatos, se puede decir que en el momento del cierre de ACTUE Colombia el sistema de Gobierno Abierto e integridad del país cuenta con un

[19] Ver en http://indicedetransparencia.org.co/QueEs

[20] Ver en http://indicedetransparencia.org.co/ITN/EntidadesNacionales/ResultadosGenerales

marco de herramientas anticorrupción más fuerte que cuando comenzó el Proyecto en 2014. Los resultados conseguidos suponen avances concretos en gran cantidad de ámbitos, relacionados con la generación de institucionalidad y fortalecimiento de elementos de infraestructura de integridad del país.

Las iniciativas apoyadas están alineadas con las misiones, estrategias y planes de las entidades. Esto supone que se han realizado contribuciones pertinentes y útiles para el fortalecimiento de sus capacidades para cumplir con sus compromisos. Desde los equipos de las entidades se ha destacado que se han podido generar productos innovadores que de otra forma difícilmente se hubiesen dado, por lo que la contribución al fortalecimiento es especialmente valiosa. Se destaca la calidad técnica de las asistencias y productos desarrollados, con una valoración general muy positiva.

El Proyecto aprovechó la oportunidad del marco normativo de Colombia que recoge el derecho y da herramientas a la sociedad civil para la participación, para desarrollar distintas experiencias de fortalecimiento de su rol en la aplicación de las herramientas de Gobierno Abierto y la construcción de una cultura de integridad y prevención de corrupción. El modelo de trabajo impulsado mediante una organización nacional apoye a contrapartes regionales que a su vez apoyan a entidades de base, se ha revelado como de gran valor agregado para estas últimas, por motivos de diversa naturaleza."

VII. Recomendaciones

Con base en los resultados obtenidos, los aprendizajes generados en el marco del proyecto ACTUE Colombia así como tomando en cuenta los resultados de la Evaluación Externa del proyecto, se presentan a continuación una serie de recomendaciones dirigidas a los distintos actores clave que han participado en la implementación del proyecto con el propósito de proveer insumos para futuras iniciativas y acciones para prevenir la corrupción y promover la transparencia, la integridad y el sentido de lo público.

Para el Gobierno de Colombia:

- Construyendo sobre las recomendaciones del Integrity Review de la OCDE, fortalecer la figura de Secretario/a de Transparencia al establecer unos criterios básicos para el perfil de este cargo incluyendo un mínimo de cinco años de experiencia práctica en el área anticorrupción, transparencia e integridad, un periodo fijo para el cargo de cuatro años, así como criterios claros para el nombramiento y posible remoción del cargo. Esto es clave para asegurar continuidad en las iniciativas priorizadas con miras a lograr impulsar cambios culturales y transformaciones en los comportamientos institucionales e individuales.

- En la misma línea asegurar que la Secretaría de Transparencia realice al inicio del nuevo gobierno una planificación estratégica con visión de largo, mediano y corto plazo, identificando claramente el valor público que aspira aportar, más allá del

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

"simple" cumplimiento de sus funciones misionales y elaboración de planes de acción anuales, con claro énfasis en su rol de asesorar al Presidente en materia de políticas anticorrupción, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de estas mismas, y dejando de ser un implementador de medidas puntuales desarticuladas y de recepción y canalización de denuncias, con excepción del ámbito de la política de transparencia y acceso a la información pública. Con recursos humanos, técnicos y financieros muy limitados, la Secretaría debería ser estratégica en definir su nicho de acción para convertirse en un actor relevante para promover cambios estructurales.

- Con miras a lo anterior, el gobierno nacional debe garantizar los recursos humanos y financieros adecuados, incluyendo la posibilidad de contratar a algunos profesionales medio senior y senior con capacidad de gestión de equipos, conocimiento técnico sólido y habilidades técnico-políticos para la interlocución y coordinación con los niveles de toma de decisión de otras entidades públicas y privadas y con visión de permanencia en los cargos durante los cuatro años del gobierno.

- Idealmente se debería elaborar una política pública de Gobierno Abierto, tal como se ha propuesto en el marco del II y III Plan de Acción de AGA en distintas ocasiones. Como mínimo, no obstante, el gobierno debe asegurar que los principios de Gobierno Abierto, los muchos avances en esta materia en Colombia en cuanto a la disponibilidad de instrumentos normativos, lineamientos técnicos y herramientas de capacitación que hoy existen, sean implementados con visión política que reconozca la integralidad requerida, esto tanto a nivel nacional, sectorial y a nivel territorial. En este sentido, el fortalecimiento de la coordinación inter-institucional para la implementación efectiva del MIPG así como la promoción del uso de las herramientas elaboradas, entre otras en el marco del proyecto ACTUE Colombia es un ingrediente importante.

- Construyendo sobre las experiencias de las estrategias sectoriales apoyadas en el marco del proyecto como laboratorios de distintas metodologías, identificar áreas temáticas, sectores y/o instituciones de particular interés, p.e. en el marco de la construcción de paz, u oportunidades específicas, como pueden ser iniciativas de carácter internacional o la promoción de estándares internacionales, y desarrollar estrategias de transparencia e integridad ad-hoc para cada contexto, tomando en cuenta, en particular, los aprendizajes del presente proyecto en cuanto a los enfoques integral, multiactor y territorial, así como su complementariedad (ver sección **V. Consideraciones acerca de los enfoques integral, sectorial y multiactor**).

- En caso que se considerase desarrollar una nueva PPIA o una política similar, asegurar que ésta sea construida con miras para promover realmente cambios culturales y lograr transformaciones en las prácticas institucionales y conductas

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

individuales, tanto de actores públicos como privados, corrigiendo así las serias debilidades de la PPIA (2013-2017) que se limitó a recoger una gran variedad de acciones y compromisos ya existentes pero desarticuladas de las entidades participantes. Además se debe asegurar que se desarrollen mecanismos, instrumentos y/o metodologías sólidas para el monitoreo y evaluación de su implementación.

- Por último, el nuevo gobierno nacional debería redoblar esfuerzos y estrategias para prevenir y controlar riesgos de corrupción y opacidad en la implementación de los Acuerdos de Paz, especialmente tomando en cuenta los graves impactos que la corrupción genera a la legitimidad y eficacia de este proceso clave para el país, tanto para la ciudadanía y actores institucionales nacionales como para la cooperación internacional. Para este propósito, son de especial valor los aprendizajes del Estudio de Riesgos de Corrupción y Opacidad en el Sector Salud en cuanto a metodologías, alcance, actores involucrados, etc., así como el trabajo con el INVIMA y las entidades territoriales para informar iniciativas similares en relación a las áreas temáticas prioritarias y entidades públicas clave involucradas.

Para la Secretaría de Transparencia y Función Pública:

- En primer lugar, asegurar desde los equipos técnicos actuales una adecuada entrega de los avances logrados en las iniciativas de Gobierno Abierto e integridad, los procesos e iniciativas en curso, incluyendo los apoyados o impulsados de parte de este proyecto, que requieren de continuidad para lograr sus resultados esperados.

- Además, estas entidades deberían organizar espacios e incentivos para promover la coordinación inter-institucional, más allá de las voluntades personales de los líderes técnicos, con miras a fortalecer la articulación de las áreas temáticas en las cuales ambas entidades comparten responsabilidades para así facilitar con mayor ímpetu y eficacia un cambio cultural en las entidades públicas a través de un enfoque integral de las medidas de Gobierno Abierto e Integridad.

- En términos concretos, se recomienda que ambas entidades construyan sobre los aprendizajes y recomendaciones que se han generado en el marco de los pilotos territoriales del proyecto, complementando y enriqueciendo de esta manera las estrategias propias para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales a través del uso de las herramientas concretas para la implementación de la Ley 1712, la gestión real de riesgos de corrupción, un proceso permanente de rendición de cuentas y la promoción de la participación ciudadana más allá de consultas formales. Esto debería incluir una articulación con otras entidades del nivel nacional, incluyendo MinTic, Ministerio del Interior, la ESAP, Archivo General y DNP entre otros, para coordinar una oferta de asistencia técnica unificada que

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

evite ofertas repetidas, contradictorias, competencia por públicos, municipios con múltiples ofertas y otros sin ofertas.

- Por último, es importante que ambas entidades den continuidad al proceso iniciado para implementar las recomendaciones del *Integrity Review*, en particular en relación a los marcos de integridad, los sistemas de gestión de conflictos de interés y el fortalecimiento del sistema de control interno.

Para la Secretaría de Transparencia:

- Desarrollar la ya mencionada planificación estratégica para un periodo de al menos cuatro años basado en la generación de resultados de corto, mediano y largo plazo y con una clara apuesta del valor público reflejado en metas e indicadores tangibles, en particular relacionados con el desarrollo, impulso y coordinación de políticas y medidas anti-corrupción sin que la entidad misma se involucre en la implementación de iniciativas puntuales. Para este propósito se sugiere construir sobre las recomendaciones respectivas del Integrity Review.

- Dar continuidad al liderazgo demostrado en la implementación de la Ley 1712, a través del uso de las herramientas de orientaciones técnicas y de capacitación desarrolladas,[21] así como un refuerzo de la coordinación inter-institucional de las entidades líderes de política pública de transparencia y acceso a la información y la Procuraduría como órgano garante. Para tal efecto el equipo interno necesariamente debería ser fortalecido.

- En cuanto al trabajo orientado hacia el sector privado la Secretaría de Transparencia debería i) transferir la Secretaría Técnica de EAA a otra entidad pública tal como estaba previsto en el diseño original dadas las capacidades limitadas de la Secretaría; ii) orientar el desarrollo e implementación de pactos sectoriales o gremiales de transparencia para que refleje las orientaciones metodológicas de la Guía al respecto y ajustar el rol de la Secretaría para evitar que sea juez y parte a la vez en lo que actualmente son más declaraciones de intenciones que pactos que aspiran a transformar las dinámicas sectoriales o gremiales.

- Por último, debería llevar a cabo una revisión crítica profunda del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, su misión, rol y orientación estratégica, producción de conocimiento, etc., con el propósito de desarrollar el potencial de esta herramienta, un valor público claro y medible, y construyendo sobre la revisión que se ha iniciado bajo el liderazgo del último Secretario de Transparencia, Gabriel Cifuentes.

[21] Ver www.actuecolombia.net

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Ministerio de Salud:

- Asegurar la continuidad de las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública desarrolladas en el marco de la Política Farmacéutica, en particular en cuanto a los procesos de regulación de precios de medicamentos, el uso de Medicamentos a un Clic incluyendo el Termómetro de Precios, ampliar su difusión y garantizar actualizaciones regulares; así como la puesta en marcha del Registro de Transferencias de Valor, y la gestión de conflictos de interés en otros procesos de regulación.

- Actuar sobre las "Recomendaciones de política: en busca de una mayor integridad y transparencia en el sistema de salud colombiano", dando continuidad a lo iniciado bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, poniendo particular énfasis en desarrollar una política explícita y articulada de transparencia e integridad para el sector y promover el involucramiento de todos los actores públicos y privados a nivel nacional y territorial, la industria, profesionales de la salud, etc., con compromisos concretos y medibles desde la perspectiva del enfoque multiactor.

- En línea con lo anterior, apoyar que haya continuidad en el INVIMA en cuanto al liderazgo para la consolidación y profundización del Mecanismo Integrado de Transparencia e Integridad, involucrando especialmente los niveles territoriales de la entidad.

Para Ministerio de Minas:

- Asegurar continuidad de la iniciativa EITI, comprometer los recursos económicos necesarios para dar sostenibilidad a lo conseguido, así como para conseguir una mayor apropiación en la iniciativa de las entidades públicas relacionadas con la cadena de valor (ANH, ANM, DIAN y DNP).

- Reforzar los esfuerzos para llevar los alcances y la utilidad de la iniciativa hacia los niveles territoriales, construyendo sobre las lecciones aprendidas hasta la fecha en los pilotos municipales.

- Ampliar el alcance del EITI y promover el desarrollo de estrategias de transparencia e integridad institucionales en cada actor relevante de la cadena de valor, incluyendo el sector medio ambiente, yendo más allá de la "pura" transparencia activa. Para tal propósito se podría construir sobre los aprendizajes del INVIMA y de los dos estudios del sector salud sobre iniciativas de transparencia y la caracterización de riesgos de corrupción y opacidad.

Para la sociedad civil:

- Dar continuidad a la Veeduría a la Ley 1712 a través de la Alianza Más Información Más Derecho y extenderla a otros ámbitos temáticos relevantes para el país, incluyendo la implementación de los Acuerdos de Paz y los sectores y entidades públicas específicamente relevantes en este sentido.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- Tomando en cuenta las experiencias decepcionantes en cuanto al desempeño de la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y los resultados de los conversatorios realizados acerca de su posible futuro, crear una red de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y la academia para articular estrategias de lucha contra la corrupción, control social e incidencia en la materia desde la sociedad civil.

- Promover iniciativas de control social relacionado con el control de corrupción y promoción de transparencia y acceso a la información en territorios con una metodología de colaboración en "cascada" en la cual organizaciones de la sociedad civil con renombre nacional, trabajen con socios regionales, que a su vez apoyan a organizaciones locales de base, aportándoles asistencia técnica y un aval frente a las entidades vigiladas.

- Ampliar y profundizar la promoción de una cultura de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de base, para fortalecer su legitimidad y responsabilidad social.

Para la DUE:

- Promover espacios de interlocución de alto nivel con el nuevo Gobierno, a fin de transmitir el compromiso e interés de la UE con estratégicas de prevención de corrupción y promoción de Gobierno Abierto: como los resultados, iniciativas y herramientas desarrolladas por el proyecto ACTUE Colombia, así como las expectativas de la UE en Colombia como un socio estratégico en la región y en estos temas.

- Impulsar la agenda de políticas de Gobierno Abierto e integridad en el marco de las negociaciones del nuevo Marco Indicativo Plurianual con el nuevo Gobierno, de acuerdo con lo que establezca el nuevo Plan de Desarrollo y la agenda de apoyo a la sociedad civil que la Unión Europea establezca en Colombia.[22]

- Ofrecer asistencias técnicas de mediano plazo para el desarrollo de estrategias sectoriales y/o institucionales de Gobierno Abierto e integridad en particular relacionadas con la implementación de los Acuerdos de Paz construyendo sobre las metodologías y los aprendizajes desarrollados en el marco de este proyecto en los sectores salud, industrias extractivas y justicia abierta.

- Impulsar la implementación en concreto de la Nota Técnica sobre Transparencia e Integridad del Fondo Fiduciario de la UE. En este sentido cobra relevancia la siguiente recomendación de la Evaluación Final Externa del proyecto:

[22] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

"Asegurarse de que los temas de Gobierno Abierto e integridad para el combate de la corrupción están incorporados de forma pertinente en sus estructuras programáticas y organización funcional y departamental, líneas de subvención y financiación, modelos y herramientas de seguimiento y evaluación, etc., para garantizar que se da un apoyo integral sostenido que genere incentivos para procesos de cambio cultural, más allá de intervenciones puntuales."

- Por último, sugiere fortalecer la articulación desde la DUE con otros actores de la cooperación internacional, en particular de los Estados miembro de la UE, con miras a potenciar el impacto y escalar el alcance de los apoyos técnicos brindados para facilitar así paulatina pero sostenidamente un cambio cultural en el país y sus territorios.

Para la FIIAPP[23]:

- Apoyar a los representantes clave del Gobierno actual y a la Unión Europea en el traspaso eficaz de los resultados y oportunidades generadas en el marco del Proyecto ACTUE Colombia.

- Analizar las posibilidades de articular las experiencias y aprendizajes de ACTUE Colombia con otros proyectos en marcha, en particular del Programa EUROsociAL Plus y el PAcCTO, para reforzarlos y/o dar continuidad a procesos abiertos por ACTUE, en el marco de esos otros proyectos.

- Trabajar sobre un sistema de gestión del conocimiento tanto en temas sustantivos, como administrativos, que agregue valor a la experiencia en proyectos de la entidad. En este sentido se sugiere i) sistematizar la aplicación del mecanismo de cooperación delegada que se ha hecho en ACTUE Colombia, para generar conocimiento útil y compartido para los distintos equipos de la entidad; ii) desarrollar capacidades y conocimiento sobre sistemas de seguimiento y medición de resultados en proyectos de cooperación delegada, en los que la flexibilidad en la implementación requieren de marcos lógicos revisables para adaptarse al contexto y las demandas de los socios; y iii) asegurar que los temas de gobierno abierto e integridad para el combate de la corrupción están incorporados de forma transversal en sus proyectos y programas, y modelos y herramientas de seguimiento y evaluación, etc.

[23] Sustentia Innovación Social. (2018). Informe de Evaluación final del proyecto ACTUE Colombia. Madrid: Sustentia Innovación Social (ANEXO IV).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEGUNDA PARTE

VIII. Seguimiento y Evaluación del Proyecto ACTUE Colombia

Colombia y sus múltiples actividades, 2016 se realizó una revisión integral de las actividades y matriz de Marco Lógico del proyecto ACTUE Colombia, en el Tercer y Cuarto Informe de Aplicación se presentaron los cambios introducidos en la Acción, se ajustaron los indicadores acorde al contexto y prioridades de la Acción. No fue posible recolectar la información según los indicadores desarrollados y validados con las entidades, dada la dificultad de acceder a fuentes de información cuantitativas, sistematizadas y actualizadas en las instituciones colombianas que permitieran alimentar dicho sistema de seguimiento. Se adjunta como ANEXO I el marco lógico del proyecto.

En consecuencia se reorientó el seguimiento al proyecto poniendo el énfasis en la recolección de insumos cualitativos para el presente informe final, en su ***Capítulo IV Resultados***. Asimismo se adjunta como ANEXO VII una versión gráfica del resumen ejecutivo del presente informe para facilitar la difusión de resultados de una forma sencilla y cercana.

En cuanto a la Evaluación final, la empresa consultora SUSTENTIA S.L. resultó adjudicataria de la misma; llevando a cabo un exhaustivo análisis de la lógica de intervención, las numerosas actividades realizadas y herramientas generadas así como de los resultados logrados por el proyecto. Asimismo y por tratarse de uno de los primeros proyectos gestionados a través de cooperación delegada para FIIAPP, el equipo de proyecto consideró interesante analizar el valor añadido del modelo de implementación a fin de obtener lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras acciones.

Al cierre de este informe, el equipo evaluador presentó el Informe Final de la evaluación, incluyendo un informe ejecutivo que se adjunta como ANEXO VI sobre los hallazgos encontrados tras dos misiones realizadas en Colombia (noviembre de 2017 y abril de 2018) y en la sede de FIIAPP en Madrid (diciembre 2017). Asimismo los evaluadores han desarrollado un mapeo de todas las herramientas generadas por ACTUE Colombia, lo que nos ofrece un interesante análisis sobre el uso y desarrollo de estas herramientas su potencial y sostenibilidad. Se adjunta como ANEXO V.

IX. Visibilidad de la Unión Europea y del proyecto ACTUE Colombia

Desde el inicio del proyecto (2014) se buscó facilitar y reforzar la identificación y el posicionamiento del Proyecto, generando un logo y un nombre más reconocible que el nombre del Convenio. Así “Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia” se transformó en “Anti-Corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia-**ACTUE Colombia**” para fines de comunicación. Esto se completó con notas de prensa, programas de radio y acciones de visibilidad a través de distintos eventos como parte de las actividades.

La visibilidad y la comunicación del Proyecto parte de la idea de enfocar las acciones en apoyar a las entidades socias en el refuerzo de sus roles y posicionamientos poniendo en valor las

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

iniciativas, los productos y los resultados, como parte del objetivo último de fortalecer sus herramientas y sus capacidades. Partiendo de este planteamiento la prioridad de ACTUE Colombia ha sido visibilizar los productos generados y los resultados conseguidos por las entidades socias, sin que el apoyo de ACTUE Colombia, la UE y FIIAPP tengan el rol "protagonista".

Con este contexto inicial, la estrategia de comunicación del Proyecto como tal empezó a articularse en el segundo trimestre de 2016, partiendo de un proceso participativo de reflexión estratégica, puesta en valor y construcción de un plan para fortalecer la comunicación estratégica del proyecto ACTUE Colombia así como la capacidad de coordinación inter-institucional de las entidades beneficiarias a nivel nacional y territorial.

El plan de comunicación estratégico se implementó a partir de 2017, y estuvo dirigido a visibilizar los resultados del proyecto a diferentes públicos objetivos a nivel nacional, territorial e internacional. Este plan incluyó un boletín electrónico mensual, un micro-vídeo, una presentación integral del proyecto y sus resultados, y una página web propia con un enfoque de difusión general sobre el proyecto, y que actúa como repositorio de documentos de resultados así como herramientas generadas en el Proyecto.

9.1 Materiales digitales y audio-visuales

Creación y actualización de una ***página web del Proyecto*** www.actuecolombia.net que tiene como propósito:

- Servir como herramienta para rendir cuentas en cuanto a la ejecución del Proyecto y
- Ser un repositorio de información.
- Comunicar los resultados del proyecto, categorizándolos en cuatro grandes líneas estratégicas: Integridad Pública y Gobierno abierto; Acción sectorial; Participación ciudadana y Sector Privado; Gobierno abierto territorial.

Creación y difusión de ***boletines electrónicos*** del proyecto ACTUE Colombia.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Boletín electrónico

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

Edición Nº 7 • Diciembre 2017 • Colombia

Informe Especial

Estudio de la OCDE sobre Integridad en Colombia

Versión en español | Versión en inglés | Más información

Con el doble propósito de informar y orientar al público interesado sobre los avances, logros y metodologías de trabajo del proyecto ACTUE Colombia, durante el 2017 y 2018 se difundieron 10 boletines del Proyecto que incluyeron información sobre cada una de las líneas estratégicas del mismo, incluyendo una sección para informar sobre la agenda de próximos eventos e información de contacto ACTUE Colombia.

También, se abrió un espacio de intercambio de información y experiencias apoyando la difusión de boletines creados en el marco de consultorías apoyadas por el proyecto:

La estrategia de comunicación de ACTUE Colombia se siguió desarrollando con los eventos y actividades del Proyecto y con la publicación de noticias en medios de comunicación. De forma paralela, a partir del primer trimestre de 2016 se contrataron apoyos de comunicación específicos para fortalecer la comunicación estratégica y digital de las entidades beneficiarias, se trabajó en la elaboración de conceptos creativos, piezas audiovisuales, estrategias de posicionamiento y difusión en redes sociales de las iniciativas que se desarrollaron principalmente para la Secretaría de Transparencia y el Ministerio de Salud (Ver secciones. ***4.1 Fortalecimiento institucional***; ***4.2 Estrategias sectoriales***)

Por último se realizaron tres eventos de clausura de ACTUE Colombia para la rendición de cuentas dirigidos a distintos públicos y enfocados en algunos de los ejes fundamentales del proyecto:

- Evento final de estrategia territorial celebrado en Bogotá reunió a los principales departamentos y municipios apoyados así como a representantes de Función Pública y Secretaria de Transparencia como socios principales así como representantes de la UE y de la FIIAPP. Este acto dio cuenta de los principales resultados y lecciones aprendidas y pretendía servir como espacio de reflexión para los futuros retos.

- Evento final de control social reunió a unos 90 representantes de la sociedad civil colombiana y otras entidades públicas y privadas en el que se destacó la importancia de la participación como derecho, la pertinencia de apoyar iniciativas de control social, el diálogo con la institucionalidad y el trabajo en alianza entre organizaciones sociales.

- Por último el Evento sobre riesgos de corrupción en el sector salud colombiano, celebrado en Medellín tuvo por objetivo socializar los interesantes resultados del estudio realizado en esta materia.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

X. Ejecución económica y compromisos contractuales

La implementación de la Acción se realizó de acuerdo con los procedimientos y sistemas de la FIIAPP, tal como se recoge en la cláusula 1.3 de las Condiciones Particulares del Acuerdo de Delegación.

Como se ha puesto de manifiesto en informes anteriores presentados a la Delegación de la UE en Colombia, el equipo ACTUE Colombia ha tenido que adaptarse a un modelo de implementación diferente al planificado inicialmente requiriendo una mayor dedicación en la orientación estratégica y seguimiento técnico del gran número de consultorías solicitadas por las entidades socias. Para abordar estos retos, la FIIAPP ha redoblado su propia asistencia técnica a las entidades a través del equipo ACTUE Colombia, y ha extendido el tiempo de una serie de asistencias técnicas más allá de lo inicialmente previsto, reforzando así los componentes de transferencia de capacidades a las entidades respectivas basado en un enfoque de "*phase out*" paulatino.

Este cambio de modelo de implementación, ha resultado especialmente valorado por las entidades socias, al percibir un acompañamiento técnicamente muy especializado, personalizado y flexible a sus necesidades, tal como lo muestran los hallazgos de la evaluación final del proyecto (ver sección VIII de este informe). A continuación se facilita un cuadro resumen del total de cambios realizados respecto al presupuesto inicial:

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. SERVICIOS	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO CAMBIOS 2015-2016-2017-2018
	5.725.000,00 €	5.529.604,61 €
1.1. Asistencia técnica	2.414.000,00 €	2.406.457,94 €
1.2. Monitoreo, evaluación y auditoría	120.000,00 €	100.000,00 €
1.3. Estudios	862.000,00 €	658.672,67 €
1.4. Formación y capacitación	1.349.000,00 €	1.239.774,19 €
1.5. Intercambio de experiencias	60.000,00 €	41.687,96 €
1.6. Otros servicios	0,00 €	0,00 €
1.6.1. Apoyo a la sociedad civil	920.000,00 €	1.083.011,85 €
2. SUMINISTROS	**PRESUPUESTO**	**PRESUPUESTO CAMBIOS 2015-2016-2017**
	25.000,00 €	24.994,00 €
2.1. Equipamiento	25.000,00 €	24.994,00 €
3. OBRAS	**PRESUPUESTO**	**PRESUPUESTO CAMBIOS 2015-2016-2017**
	0,00 €	0,00 €
4. INFORMACIÓN Y VISIBILIDAD	**PRESUPUESTO**	**PRESUPUESTO CAMBIOS 2015-2016-2017**
	60.000,00 €	66.798,32 €
4.1. Información y visibilidad	60.000,00 €	66.798,32 €
5. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**PRESUPUESTO**	**PRESUPUESTO CAMBIOS 2015-2016-2017**
	1.515.000,00 €	1.703.603,07 €
5.1. Personal local	225.000,00 €	116.763,33 €
5.2. Otros	355.000,00 €	355.000,00 €
5.4. Costos FIIAPP	935.000,00 €	1.231.839,74 €
6. IMPREVISTOS	**PRESUPUESTO**	**PRESUPUESTO CAMBIOS 2015-2016-2017**
	150.000,00 €	150.000,00 €
6.1. Imprevistos	150.000,00 €	150.000,00 €
7. TOTAL	**PRESUPUESTO** 7.475.000,00 €	**PRESUPUESTO** 7.475.000,00 €

En relación con el balance de los ingresos y gastos del proyecto, se han recibido 5 prefinanciaciones, de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula 4.2 de las Condiciones Particulares del Acuerdo de Delegación, sumando un total de 7.425.000 EUR, quedando pendiente la recepción del pago final previsto de 50.000 EUR.

En lo que se refiere a los gastos incurridos, se ha ejecutado el presupuesto en un 97,96 % de su totalidad, debido a que no se ha utilizado la línea de imprevistos (150.000 EUR), por lo que se ha

ejecutado un total de 7.322.152,16 EUR. A continuación se muestra un resumen a fin de facilitar el cálculo del saldo total que la Comisión deberá recuperar de FIIAPP:

TOTAL PRESUPUESTADO	**7.475.000,00 €**
TOTAL INGRESOS (PREFINANCIACIONES)	**7.425.000,00 €**
TOTAL EJECUTADO	**7.322.152,16 €**
MONTO NO EJECUTADO	**2.847,84 €**
SALDO A DEVOLVER A LA COMISION	**102.847,84€**

En cuanto a la transferencia de activos, en el ANEXO III "TRANSFERENCIA DE ACTIVOS" se aporta el detalle de las compras de activos realizadas durante la implementación del proyecto (27.047,86 EUR), así como información sobre las entidades socias a las que fueron transferidos.

La gran mayoría de la ejecución del presupuesto se realizó a través de contratos de prestación de servicios, a continuación se muestra un gráfico sobre la distribución por línea presupuestaria de los compromisos contractuales adquiridos para el desarrollo de las líneas estratégicas de la Acción, el detalle con el importe definitivo de cada contrato se incluye en el ANEXO II COMPROMISOS CONTRACTUALES.

XI. Medidas de control y auditoría

La empresa auditora seleccionada para realizar los controles auditores del proyecto, KPMG, llevó a cabo la verificación de gastos con arreglo a los pliegos de condiciones acordados con la misma. Dichos pliegos de condiciones establecían que los servicios de auditoría se harán conforme al anexo IV de citados pliegos: "Instrucciones aplicables a la verificación de gastos del acuerdo de delegación (DCI-ALA/2013/330-003), en el marco de las acciones exteriores de la Unión Europea." Según los cuales la firma auditora emite un informe de verificación de gastos elegibles (ANEXO VIII) por cada periodo de aplicación, fijado anualmente; Se adjunta el Informe de verificación de gastos correspondiente al presente periodo de aplicación (comprendido entre el 8 de enero de 2014 al 8 de julio de 2018).

De manera adicional, se adjunta en el ANEXO IX el informe de auditoría de las cuentas generales de la FIIAPP que se encuentran auditadas por la IGAE y el Tribunal de cuentas.

XII. Anexos

ANEXO I – Marco Lógico

ANEXO II – Compromisos contractuales adquiridos durante la implementación del proyecto

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ANEXO III – Detalle con la Transferencia de activos durante la implementación del proyecto.

ANEXO IV – Informe de Evaluación final del proyecto

ANEXO V - Mapeo de todas las herramientas generadas por ACTUE Colombia

ANEXO VI – Resumen ejecutivo de la evaluación final del proyecto

ANEXO VII – Resumen ejecutivo del informe final del proyecto

ANEXO VIII – Informe de auditoría

ANEXO IX – Informe de auditoría de las cuentas generales de FIIAPP

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS